Die

Selbstverwaltungskörper

(Kreise und Gemeinden)

des

Kantons Graubünden.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
der hohen staatswissenschaftl. Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von

Achill Gengel
von Churwalden.

Genehmigt auf Antrag des Herrn Prof. Dr. J. Schollenberger.

Chur
Druck von Manatschal Ebner & Cie.
1902

Die

Selbstverwaltungskörper

(Kreise und Gemeinden)

des

Kantons Graubünden.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
der hohen staatswissenschaftl. Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von

Achill Gengel
von Churwalden.

Genehmigt auf Antrag des Herrn Prof. Dr. J. Schollenberger.

CHUR
Druck von Manatschal Ebner & Cie.
1902.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549811_0006

Den

Kreisen und Gemeinden

Graubündens

gewidmet.

Vorwort.

Auf Anregung seines verehrten Lehrers, Herrn Professor Dr. Schollenberger in Zürich, hat es der Verfasser dieser Dissertation gewagt, eine Darstellung der bündnerischen Selbstverwaltung zu versuchen. Dieselbe will nicht eine politische Schrift mit irgend welchen aktuellen Zwecken sein, sondern nur ein Beitrag zur Erweiterung der Kenntnis der wirklich bestehenden Organisationen. Daneben lief allerdings das Bestreben mit, möglichst alle im bündnerischen Kreis- und Gemeinderecht vorkommenden wichtigeren Fragen zu berühren, damit jedermann, der am bündnerischen Verwaltungsleben näheres Interesse nimmt, Aufschluss über dieselben finde.

Bei der Mannigfaltigkeit der Zustände der Selbstverwaltung Graubündens, der Folgen in der grossen Freiheit der Selbstbestimmung seiner Kreise und Gemeinden, musste die Sammlung des Materials Schwierigkeiten bieten, wie sie bei grösserer Zentralisation kaum denkbar wären. Aber hier kam dem Verfasser die bereitwillige Gefälligkeit verschiedener Kreis- und Gemeindevorstände zu statten, die ihn durch Zusendung von Statuten und Reglementen und Auskunft über einzelne Punkte unterstützten. Nicht unwesentlich erleichterten auch die Herren Gymnasialprofessor J. C. Muoth und Staatsarchivar Simon Meisser in Chur den raschen Fortgang der Arbeit, indem sie älteres und neueres Quellenmaterial zur Verfügung stellten. Dafür verbindlichster Dank!

Inhaltsverzeichnis.

Allgemeiner Teil.

Seite

I. Verwaltung, Staatsverwaltung, Selbstverwaltung 3
II. Historische Wandlungen der Selbstverwaltung 4
III. Die gegenwärtigen Typen der Selbstverwaltung in andern Ländern 7

Spezieller Teil.

Die Selbstverwaltung in Graubünden.

A. Geschichte und Stellung im Staat.

I. Historische Entwicklung der Selbstverwaltung in Graubünden 17
II. Einteilung des Kantons in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung 34
III. Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht des Kantons als Quelle der Rechte und Pflichten der Selbstverwaltungskörper 39
IV. Das zentrale Oberaufsichtsrecht 44
V. Verhältnis der Kreise und Gemeinden zueinander 50

B. Die Selbstverwaltungskörper für sich.

I. Allgemeines 53
II. Die Statuten der Kreise und Gemeinden 55
III. Die ökonomischen Verbände als solche 62
IV. Die Genossen 69
V. Die Organe der Kreise und Gemeinden 75
VI. Die Aufgaben 98
A. Innere Verwaltung 98
B. Aeussere Verwaltung 114

Litteratur und Quellen.

Von der umfangreichen Litteratur über Ursprung und Wesen der Selbstverwaltung dienten besonders *Gneist's* Schriften über englisches und deutsches Verwaltungsrecht und die Arbeit von *Neukamp* im Archiv für öffentliches Recht, Band IV, Seite 377 und 525 und folgende.

Für den speziellen Teil sind zu erwähnen:

a) **Litteratur:** *Schollenberger,* Prof., Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone. (Speziell Band I, Abschnitt 4: Die Gemeinden.) Zürich 1900.

Berlepsch, Schweizerkunde. I. Auflage, 3. Abteilung: Der Staat und seine Zustände von F. Gengel. (Braunschweig 1864.)

P. C. Planta, Geschichte von Graubünden. (Bern 1892.)

J. C. Muoth, Aus alten Besatzungsprotokollen der Gerichtsgemeinde Ilanz-Gruob (1773—1786). Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der Republik der 3 Bünde. (Chur, Bündn. Monatsblatt, Jahrgang 1897.)

Plattner Wilh., Die Entstehung des Freistaats der 3 Bünde. (Davos 1895.)

Steinhauser A., Das Zugrecht nach bündn. Statutarrechten mit einem Exkurs über die Bündnergemeinde. (Chur 1900.)

Moosberger H., Die bündn. Allmende. (Chur 1891.)

Platter Julius, Prof., Kritische Beiträge zur Erkenntnis unserer sozialen Zustände und Theorien. (Basel 1894.)

Die im schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung und in den bündn. Monatsblättern erschienenen, z. T. noch nicht zu Ende geführten Skizzen von Kanzleidirektor *G. Fient* über bündner. Verwaltungssystem und Gemeindewesen, konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

b) **Quellen:** Die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen von 1803—1892.

Kantonale Gesetze, Verordnungen und Entscheide, soweit sie die Selbstverwaltung betreffen.

Die Kreis- und Gemeindestatuten.

Einige im Text genannte alte Urkunden.

Allgemeiner Teil.

I.

Verwaltung, Staatsverwaltung, Selbstverwaltung.

Verwaltung im allgemeinen Sinne des Worts bedeutet die plangemässe und regelmässige Thätigkeit, welche angewendet werden muss, um aus einem wirtschaftlichen Gut oder einer zu einer Wirtschaft vereinigten Einheit von Gütern den gewünschten Nutzen zu ziehen. So verwaltet der Bauer sein Gut, indem er den Acker pflügt, eggt, düngt, besäet, sein Vieh wartet u. s. w. Auch der Geschäftsmann muss früh und spät seinem Geschäft dienen, denn dient er ihm nicht, so dient es ihm auch nicht. Arbeiten Mehrere zusammen, so ist die leitende Thätigkeit die verwaltende und erfasst, soweit deren Mithilfe in Betracht fällt, auch Personen.

Staatsverwaltung. Auf die verwaltende Thätigkeit des Staats angewendet, verändert sich die Bedeutung des Worts Verwaltung insofern, als hier praktisch infolge der Eigenschaft ihres Trägers als einer Volksgemeinschaft gerade die Verwaltung der Personen im Vordergrunde steht, indem sie nicht bloss wirtschaftliche (z. B. Domänen), sondern auch ideale, geistige Güter (in Kirche und Schule) einbezieht und in der Armee sogar über die ganze Persönlichkeit der Konskribierten verfügt. Die Verwaltung wird dann zu der Thätigkeit, welche eine staatliche Gemeinschaft zur Verteidigung ihrer Freiheit und ihres Landes und zur Erhaltung und Förderung ihrer allgemeinen Wohlfahrt entwickelt.

Selbstverwaltung. Der Staat ist aber keine ununterschiedene Einheit. Er besteht vor allem aus Gemeinden, dann je nach seiner Grösse aus Kreisen und Ländern oder Provinzen, die ihre besonderen, von denjenigen des Staats nicht notwendig mitumfassten Aufgaben haben. Werden diese von den Staatsbeamten nach den Anweisungen der Zentralstelle besorgt, so besteht zentralisierte, ausschliessliche Staatsverwaltung. Überlässt dagegen der Staat jenen seinen natürlichen Gliedern ihre besonderen Angelegenheiten zu eigener, selbständiger Verwaltung unter seiner blossen Oberaufsicht, dann entsteht die Selbstverwaltung, die einer sehr mannigfaltigen Ausgestaltung im einzelnen fähig ist und insbesondere durch die Übertragung auch staatlicher Aufgaben zu selbständiger Entscheidung über ihren ursprünglichen Begriff hinaus erweitert werden kann.

II.

Historische Wandlungen der Selbstverwaltung.

In den Verfassungskämpfen um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts wurde die Selbstverwaltung als etwas angesehen, was im Interesse der Freiheit vom Staat gefordert werden müsse. Sie war jedoch nicht immer das Spätere gegenüber dem Staat. Im Gegenteil erscheint sie im Anfang der Geschichte als das Ursprüngliche.

Als die älteste Form der Gemeinschaft gilt die nomadisierende Horde. Sie verwaltet ihre Angelegenheiten natürlich selber. Allein da keine höhere Gemeinschaft über ihr steht, so kann man diese Verwaltung nicht Selbstverwaltung nennen.

Beim Übergang zur Sesshaftigkeit jedoch tritt eine Teilung der Horde nach den engern Verwandtschaften ein. Diese engern Blutsverwandtschaften auf dem ihnen zugewiesenen Teil des besetzten Gebiets, das als Ganzes den Gau bildete, hiessen Sippen. Die Sippen bleiben als Gaugenossen im Zusammenhang zu gemeinsamer Wehre nach Aussen, ihre innern Angelegenheiten dagegen, sogar das Recht unter den Genossen, verwalten sie selbständig; sie üben auch das Recht der Fehde gegenüber anderen Sippen. Hier ist der erste Kern der Selbstverwaltung. — Durch die Ausbreitung der Verwandtschaft wird die Sippe zu gross und dadurch das Band der Blutsverwandtschaft zu eng. Die Sippen bildeten sich daher in Gemeinden um.

Erhebt sich über dem Gau, z. B. durch Zutritt fremder Eroberung, eine höhere Gewalt, so wird auch der Gau mit Bezug auf die ihm belassenen Befugnisse eigener Verwaltung zum Selbstverwaltungskörper, wie dies im fränkischen Reich der Fall war. Zuletzt ist aber die Freiheit der Gaue und Gemeinden in den erblich gewordenen Grafschaften und sonstigen Freiherrschaften mit dem Reiche zu Grunde gegangen.

Erst nachdem diese Freiherrschaften sich einer neuen absoluten Staatsgewalt untergeordnet hatten, nach Abfluss beinahe eines Jahrtausends, ersteht die Selbstverwaltung wieder, aber jetzt natürlich nicht mehr aus eigener Kraft, sondern als etwas vom Staate Verliehenes!

In der geschichtlichen Entwicklung der Rückkehr zur Selbstverwaltung stehen sich hauptsächlich die Vorgänge bei den zu starker Zentralisation inklinierenden romanischen und bei den mehr dezentralisierenden germanischen Völkern gegenüber. Als typische Beispiele für die beiden Richtungen kann ihr Werdegang in Frankreich und Deutschland dienen.

In Frankreich schaffte die Revolution den Feudalismus ab und setzte die schon unter dem ançien régime begonnene Zentralisation bis zu den äussersten Konsequenzen durch. Getrieben vom politischen Bedürfnis der Nation, ersetzte sie die Vielheit durch eine alles umfassende Einheit. Wie Kleisthenes die griechischen Stämme, Phylen und Phratrien zerschlug, so hoben die Jakobiner die traditionellen Grenzen der Provinzen auf und ersetzten sie durch eine Einteilung des Landes in Gemeinden, Kreise und Departemente. Schliesslich wird unter Napoleon I. alle Selbstverwaltung aufgehoben. Im Zeitalter der Restauration versuchte man durch Wiederherstellung der ökonomischen Grundlage der Gemeinden ihnen etwelche Selbständigkeit in lokalen Angelegenheiten zurückzugeben. Das zweite Kaiserreich und die dritte Republik führten dann in Form der Volkswahlen wieder einige Selbstverwaltungsbefugnisse ein; aber in Bezug auf die materielle Seite der Verwaltung blieb es in Frankreich bis auf den heutigen Tag beim alten.

In Preussen berief die berühmte Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung, wenigstens in den Städten, die Bürgerschaft zu einer gewissen Teilnahme an der Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten. In den Jahren 1830 und 1848 wurden auch auf dem Lande die feudalen Rechte, welche den Gutsherrschaften geblieben waren, abgelöst und Gemeinden geschaffen. Nachdem die Idee der staatsbürgerlichen Gleichheit Herr geworden war, konnte in den siebziger und achtziger Jahren eine systematische Ausgestaltung der Selbstverwaltung auf Grund der Gneistschen Prinzipien stattfinden. Die erste Landgemeindeordnung mit einer Verfassung der Gemeinden ist erst in den Jahren 1890/91 erlassen worden. Die übrigen deutschen Staaten sind dem preussischen Beispiel mit der Beteiligung der Bürgerschaft an der Verwaltung nachgefolgt, indem sie das System ihren Verhältnissen anpassten. In Bezug auf

die innere Ausbildung der Selbstverwaltung ist das Grossherzogtum Baden Preussen vorausgegangen.

Der Unterschied zwischen der urgeschichtlichen und der modernen Selbstverwaltung springt in die Augen. Die erstere wurde vom unmittelbaren Bedürfnis und nach Massgabe der Mittel geschaffen, vermutlich ohne viel Nachdenken über das wie, wann und warum. Hier dagegen ist der zu erreichende Zweck das Antreibende und wird der Gedanke zuerst gründlich und systematisch verarbeitet, ehe zur Ausführung geschritten wird. Es ist selbstverständlich, dass der Zweck in den verschiedenen Ländern nach deren Gesamtverfassung verschieden aufgefasst und darnach auch das Institut der Selbstverwaltung selbst verschieden ausgebildet worden ist.

III.

Die gegenwärtigen Typen der Selbstverwaltung in andern Ländern.

Der Typus der Selbstverwaltung in **Frankreich** besteht darin, dass die Selbstverwaltung auf das gedenkbar bescheidenste Mass reduziert ist, bei welchem überhaupt noch von einer Selbstverwaltung die Rede sein kann. Sie beruht nämlich lediglich auf der Einrichtung von Räten, die den von der Zentralstelle durchaus abhängigen amtlichen Spitzen der Verwaltung in den Departements, Arrondissements und Kommunen, also den Präfekten Unterpräfekten und Maires beigegeben sind. Im Departement sind diese Räte der Conseil de préfecture und der Conseil général. Der Conseil de préfecture, eine Art Verwaltungs-

gericht erster Instanz und als solches selbständig entscheidend, ist daneben in eigentlichen Verwaltungs- und namentlich Steuersachen blosser Ratgeber des Präfekten. Er wird vom Staatsoberhaupt ernannt. Der Conseil général dagegen wird vom Volk gewählt, berät das Budget des Departements und hat nur ganz untergeordnete selbständige Beschlusseskompetenzen. Dem Sous-Préfect steht der Conseil d'arrondissement zur Seite mit selbständigem Entscheid über die Verteilung der direkten Steuern unter den Kommunen und dem blossen Recht, seine Meinung abzugeben über Wegewesen, Märkte und dergleichen. Die Cantons, in denen die General- und Arrondissementsräte gewählt werden und die nur als Kreise für das Schulwesen und die Friedensrichterämter dienen, sind reine Wahl- und Gerichtsdistrikte und fallen für die Selbstverwaltung ausser Betracht.

Der Conseil municipal hat Beschlussesrecht nur über die Verwaltung des Privateigentums der Gemeinde und nur unter dem Vorbehalt unbeschränkten Genehmigungsrechtes der amtlichen Stelle. Der Maire (als Vertreter der zentralen amtlichen Stelle) hat seinen Rat einzuholen in Sachen des Gemeindebudgets, in Kommunikationsangelegenheiten, ohne an denselben gebunden zu sein. Es giebt keine beschliessende Gemeindeversammlung, keinen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden. Der Maire mit seinen Adjunkten ist das regierende Organ, die wirkliche Gemeindeverwaltung. Er wird für die grösseren Städte vom Staatsoberhaupt, für die kleineren vom Präfekten ernannt. In den kleinern ist sein Amt Ehrenamt, in den grössern nicht.

* *
*

Während in Frankreich die Selbstverwaltung durch die Revolution ein- für allemal mehr negativ als positiv nach einem bestimmten Gesichtspunkt oder Zweck, in dem Sinne nämlich, die Funktion der Staatsverwaltung möglichst ungehemmt zu erhalten, normiert worden ist, hat sich in **England** die Selbstverwaltung mehr auf dem Wege des allmählichen geschichtlichen Werdens gebildet. Doch nicht ohne Prinzip.

Gneist, der als der erste und kundigste und mit bestem Urteil begabte Autor sogar vor den Engländern das englische Selfgovernment zum Gegenstand eines eigenen und umfassenden Studiums gemacht hat, erblickt dieses Prinzip in der unentgeltlichen Übernahme der Staatsfunktionen durch Ehrenbeamte. Ein solches Ehrenamt erfordere, dass der Beamte aus der Klasse der Gentlemen genommen werde, d. h. aus derjenigen Gesellschaftsklasse, welche den nötigen Besitz habe, um (im Gegensatz zum Berufsbeamtentum) unabhängig zu sein. Gneist sagt ausdrücklich: »Die Selbständigkeit der höheren Beamten des Selfgovernments und damit die Selbständigkeit der Kommunalverwaltung selbst, beruht auf der Stellung des Ehrenamts, welches durch den Besitz dem Beamten die richterliche Selbständigkeit verleiht.«*) Das englische Ehrenamt ist nicht nur als Recht, sondern als Pflicht des Trägers aufzufassen. »Staatsfunktionen, welche den besitzenden Klassen oder Mittelständen als Ehrenamt aufgetragen werden können, sollen auch Ehrenamt sein. Daran hielt die Gesetzgebung und Praxis wie an Militärpflicht, Zeugenpflicht, Steuerpflicht fest.«**) Diesem Opfer an persönlichen Leistungen entsprechen dann die hochbedeutenden politischen Ehrenrechte, welche sich im englischen Parlament zusammenfinden.

*) Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, S. 69.

**) Ebendaselbst, S. 256—264.

Im englischen Selfgovernment wird zwischen obrigkeitlichen (jurisdiktionellen) und wirtschaftlichen Elementen der Selbstverwaltung unterschieden. Die Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten tritt dabei ganz zurück hinter derjenigen der öffentlichen, sogen. obrigkeitlichen Angelegenheiten. Auch sind nur die Ämter dieser letzteren wirkliche Ehrenämter, während die ökonomischen Geschäfte von Personen des Mittelstandes verwaltet werden, die zugleich Vollziehungsorgane der anderen sind. Die Ausgestaltung dieses Selfgovernments im einzelnen ist sehr kompliziert. Die vornehmste Funktion ist die Verwaltungsjurisdiktion. Sie hat für die Ausübung der Staatsgewalten, soweit solche einen unmittelbaren Zwang gegen die Person oder das Eigentum üben, die wesentlichen Garantien der Rechtsprechung zu gewähren.

Eine eigentümliche Fügung ist es, dass England sich in seinem Selfgovernment in dem Augenblicke den kontinentalen Auffassungen annähert, wo dessen begeisterter Verkünder, Gneist, dasselbe auf den deutschen, vor allem preussischen Boden verpflanzt hat.

Das englische Selfgovernment hatte als Überbleibsel aus der Feudalzeit den Nachteil einer Klassenherrschaft durch die sozial hervorragenden Mitglieder und musste deshalb, nach hartnäckigem Kampfe zwar, den Anschauungen der Neuzeit erliegen. Das neue England ist zum Distriktssystem Frankreichs übergegangen. An der Spitze eines z. T. durch Kooptation gewählten Stadtrates steht der Mayor (Maire), der zugleich Friedensrichter ist, aber entgegen dem französischen Maire weder von der Regierung eingesetzt, noch als deren Funktionär betrachtet wird. Die meisten Funktionen der lokalen Verwaltung der Kirchspiele sind mit dem »Lokal-government-act« von 1888 an den grössern Verband der Grafschaft übergegangen.

* * *

Infolge der Inoculierung durch Gneist ist der Typus der **preussischen** Selbstverwaltung eine Mischung kontinentaler und englischer Auffassungen. Vor allem fand die Idee des Ehrenamts Aufnahme. In der Ortsgemeinde besteht die Teilnahme der Staatsbürgerschaft nicht allein in Ehrenämtern, sondern auch in der Wahl der Stadtverordneten. Mit der Überlassung der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Städte an Bürgermeister, Magistrat (aus Ehrenbeamten) und Stadtverordnetenversammlung und Übertragung gewisser Polizeibefugnisse an die Magistrate, bezw. die Bürgermeister, begann in Preussen durch die berühmte Städteverordnung von 1808 die Selbstverwaltung wieder aufzuwachen und dehnte sich nach und nach auch auf Landgemeinden, Kreise und Provinzen aus. Im ganzen wurde der Schwerpunkt ihrer Befugnisse aus der Ortsgemeinde in die grösseren Verbände (Provinzen, Kreise) verlegt. Grössere Städte bilden für sich einen Kreis. Bei der heutigen stufenweisen Einteilung des preussischen Staates in Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden und Gutsbezirke erscheinen als eigentliche Verbände mit Korporationscharakter die Provinzen und Kreise, deren Organe Provinziallandtag, Provinzialausschuss und Landesdirektor, bezw. ein Kreisrat und ein Kreisausschuss sind. In Bezug auf die Gemeindeämter besteht meist Amtszwang und Ehrenamt. Nur grössere Gemeinden besolden ihre Beamten.

Politisch weht in der ganzen preussischen Organisation noch der Geist des Ständewesens. Für das Stimmrecht besteht Besitzes- und Einkommenszensus und viele Gemeinden — sogen. Gutsbezirke — sind ganz in der Person ihres Gutsherrn individualisiert.

Die Grundlage der heutigen Selbstverwaltung war in allen deutschen Staaten dieselbe, aber die Entwicklung und Ausgestaltung derselben ist verschiedene Wege ge-

gangen und im Gegensatz zur preussischen, durch ihre aristokratische Interessenvertretung sich kennzeichnenden Selbstverwaltung, beruht die Selbstverwaltung der süddeutschen Staaten mehr auf demokratischen Prinzipien und nähert sich der österreichischen und schweizerischen.

* * *

In den **schweizerischen Kantonen** (ausser Graubünden) weist die Selbstverwaltung trotz der vielgestaltigen Entwicklung einen ziemlich einheitlichen Baustil auf. Sie bezieht sich in erster Linie, abgesehen von den Bezirken des Kantons Schwyz, durchgängig nur auf Gemeindeverwaltungen, also auf die kleinsten Gebietskörper im Staat, und wird beherrscht durch den gemeinsamen Zug einer rein demokratischen Organisation.

Das Hauptorgan bildet die gesamte stimmberechtigte Gemeindebevölkerung. Es äussert seinen Willen durch das Mittel der Gemeindeversammlungen oder durch die Urne. Vollziehende und leitende Behörde ist ein, je nach den konkreten Verhältnissen durch weitere kollegialisch organisierte Ausführungsbehörden unterstützter Gemeinderat. Die Einteilung in Ressorts blieb mit wenig Ausnahmen eine Eigenart der Städte.

Das Verfügungs- und Verordnungsrecht der Selbstverwaltungskörper ist entweder durch die Kantonsverfassungen selbst oder dann, was die Regel ist, durch Spezialgesetze bestimmt, wobei die Autonomie meist bis auf einen kleinen Rest von Rechten zu Erlassen reglementarischer Ordnung durch ein Gemeindegesetz verdrängt wurde. In der sonstigen Begrenzung der Selbstverwaltung spalten sich die Kantone im grossen und ganzen in zwei Gruppen: in die der welschen und die der deutschen Kantone.

Die Kantone deutscher Zunge übertragen den Gemeinden einen möglichst grossen Wirkungskreis und be-

schränken sich auf ein blosses Aufsichtsrecht, das als solches allerdings sehr weit gehen kann. Soweit der Gemeinde aber ein Geschäftskreis zugewiesen ist, gehört er ihr in der Regel auch ganz; namentlich sind Vertrags- und Prozessrecht und das Recht, neue besoldete Stellen zu errichten, regelmässig nicht beschränkt.

Viel enger bemessen sind die Befugnisse in der französischen und italienischen Schweiz. Den Institutionen des Kantons Genf kann sogar etwelche Verwandtschaft mit denjenigen Frankreichs nicht abgesprochen werden. Die Reglementierung durch den Staat greift in diesem Kanton bis in das Protokoll- und Archivwesen hinab. Der Präsident der Gemeindeversammlung wird vom Staatsrat ernannt, der Maire und sein Adjunkt vom Staatsrat beeidigt. Die Regierung setzt auch die Sitzungen des Gemeinderates fest und trifft bei Stimmengleichheit den Stichentscheid. Aller Geldverkehr, selbst der Steuereinzug für die Gemeinde, muss durch die Hände der staatlichen Finanzverwaltung gehen.

Genf geht in der Beschränkung der Selbstverwaltung allerdings am weitesten, aber die übrigen Kantone der welschen Schweiz werden bald nach der einen, bald nach der andern Richtung von den gleichen Prinzipien geleitet.

Ein besonderes Kennzeichen der welschen Kantone besteht auch darin, dass sie das Prinzip der Einheitsgemeinde fast ganz durchgeführt und sich damit dem Gedanken des Staatsbürgerrechts nach dem Vorbilde Frankreichs und der Vereinigten Staaten genähert haben. In der deutschen Schweiz dagegen besteht noch immer ein ziemlich ausgeprägter Dualismus zwischen Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde, dergestalt, dass die allgemeinen Gemeindeaufgaben der ersteren und die rein heimatrechtlichen der letzteren zugeteilt sind.

Spezieller Teil.

Die Selbstverwaltung in Graubünden.

A.

Geschichte und Stellung im Staat.

I.

Historische Entwicklung der Selbstverwaltung in Graubünden.

a) Entstehung der Gerichtsgemeinden.

Der jetzige Kanton Graubünden war ursprünglich eine kleine Eidgenossenschaft für sich. Ihr Bestand wies eine Anzahl ganz oder teilweise unabhängiger Gemeinwesen auf, die sich zum Schutze errungener Freiheitsrechte in den verschiedensten Bundesverhältnissen untereinander vereinigt hatten. Die Entstehung dieser freien Gemeinwesen sowohl als ihrer Bündnisse führt zurück auf den Kampf gegen den Feudaladel, der mit der inneren Zersetzung des fränkischen Reiches zusammenhing.

Als das fränkische Reich zerfallen war und Oberrätien aufhörte, durch Grafen verwaltet zu werden, traten an deren Stelle die geistlichen und weltlichen Herrschaften, die sich schon unter jenen zu bilden begonnen hatten und von da an bis ins 15. Jahrhundert fortfuhren, sich unter mannigfaltigem Wechsel weiter auszubilden. Im 12. und 13. Jahrhundert gab es über dreissig solcher Herrschaften, denen z. T. ganze Thäler, z. T. auch nur einzelne Dörfer gehörten, nämlich das Bistum Chur, die Abtei Disentis

und die Edelherrschaften Felsberg, Ems, Hohentrins, Belmont, Löwenberg, Valendas, Wildenberg (bei Fellers), Vrowenberg, St. Georgenberg, Grünenfels, Friberg, Schlans, Räzüns, Juwalt, Süns, Schauenstein, Masain, Bärenburg, Sax-Misox, Vatz, Belfort, Reams, Greifenstein, Tarasp, Strassberg (bei Malix), Lichtenstein (Haldenstein), Neuburg, Aspermont, Maienfeld, Solavers, Castels, Kapfenstein.

Die meisten dieser Edelherrschaften gingen aber schon im Laufe des 13. oder 14. Jahrhunderts unter, indem sie, sei es, dass ihre Inhaber ausstarben oder verarmten, sei es, dass sie in jener Zeit des Faustrechts zu schwach waren, um sich selbständig zu erhalten, mit andern verschmolzen wurden, die dadurch sich umsomehr vergrösserten und befestigten. Nebst dem Bistum Chur waren es besonders die Edelherrschaften von Vatz, von Rhäzüns und von Belmont, welche sich durch solche Erwerbungen vergrösserten.*)

Änderten sich bei solchen Verschiebungen auch die Herrschaften, so blieben doch in der Regel die hergebrachten Beziehungen der Leute zu ihren neuen Herren bestehen, so dass die Bewohner ein und derselben Herrschaft in verschiedenen Abhängigkeitsverhältnissen zu ihr stehen konnten, jenachdem die Leibeigenschaft oder der Freiheitsstand vorherrschte oder beide in eine allgemeine Unterthänigkeit verschmolzen waren.

Die Herrschaften betrachteten sich als die eigentlichen Landesherren und Eigentümer alles nicht in Privatbesitz befindlichen Gutes. Sie bezogen einen Alp- und Weidezins und hatten das Jagd-, Fischerei- und Bergwerksregal, sowie das Mühlenregal. Die einzigen Rechte der Bewohner beschränkten sich in der Regel einerseits auf eine gewisse Selbstverwaltung der Justiz, welche darin bestand, dass sie

*) Planta, Geschichte von Graubünden, S. 70/71.

etwelchen Anteil an der Besetzung der Gerichte hatten, und anderseits in der korporativen Bewirtschaftung des ihnen gegen Zins überlassenen und in Wald und Weide bestehenden Allmendbodens.

Diese geringen Befugnisse waren im Grunde schon alte Rechte der Gaubewohner des fränkischen Reiches gewesen, und es war daher erklärlich, dass sie darin keine besondere, von den Herrschaften gewährte Vergünstigungen erblickten. Vielmehr betrachteten sie die Feudalherrschaften als Usurpatoren der in Wegfall gekommenen königlichen Gewalt und setzten alle Hebel in Bewegung, die wenigen alten Freiheitsrechte zu befestigen und durch neue zu erweitern.

Dadurch entstand ein langwieriger Kampf der alten Markgenossenschaften gegen ihre feudalen Landesherren um den Besitz der Hoheitsrechte, der schliesslich zu Gunsten der ersteren ausfiel. Was ihnen dabei besonders zu statten kam, war der Umstand, dass die Feudalherren infolge ihrer gegenseitigen Fehden darauf angewiesen waren, ihre Leute, die daran keine weiteren Interessen hatten, durch Konzessionen in willfähriger Stimmung zu erhalten.

Indem die in einer Mark wohnenden Genossen in der Regel zugleich zu einem eigenen Gerichtsbezirk zusammengefasst blieben, hielten sie vor allem darauf, die Beisitzer des herrschaftlichen Gerichts selbst zu wählen. Der Vorgang war dabei in den verschiedenen Herrschaften verschieden, weil sie sich auch in der Organisation und den auf dieselbe einwirkenden Umständen unterschieden. In den meisten Herrschaften blieb nur die Bestellung des Gerichtsvorsitzenden ein herrschaftliches Vorrecht, aber selbst dieses stand bald nicht mehr beim Herrn allein, sondern wurde zwischen ihm und den Unterthanen geteilt, sei es, dass der Herr aus einem Dreiervorschlag der Gemeinde, oder umgekehrt die Gemeinde aus einem Dreier-

vorschlag des Herrn die Wahl traf. Nach und nach fielen auch die Vorschläge weg, und das Wahlrecht wurde ein ungebundenes und zwar ein Recht der Gemeinde. Der Gerichtsvorsitzende wurde dann auch nicht mehr Vogt, sondern Ammann genannt.

Wie bei der Gerichtsorganisation war die Verteilung der Rechte zwischen Gemeinden und Herren auch mit Bezug auf die Verwaltung der Allmende und die wirtschaftlichen Zustände verschieden. Aber auch hier gelang es den Gemeinden, die vorgesteckten Ziele zu erreichen. Insbesondere wurde die Verwaltung von Wald und Weide durch die Markgenossen selbst an die Hand genommen. Chur und Poschiavo stellten schon im 14. Jahrhundert als selbständige Korporationen (allerdings mit Genehmigung ihrer Herrschaften) Statuten über die Regelung ihrer Nutzungsrechte auf.*) Eine wichtige Forderung bestand sodann in der Ablösbarkeit der Lehenslasten gegen Loskauf bezw. Erstattung des Wertes. Von den Regalien wurden die niedere Jagd und die Fischerei als freie Rechte der Markgenossen beansprucht. Als leitende Organe funktionierten in einigen Thalschaften (z. B. im Bergell) statt der Herren bezw. ihrer Vögte die Gerichtskollegien, die somit zugleich die Verwaltungsräte der Allmendkorporationen waren.

So wurden die landesherrlichen Rechte des Feudaladels im Laufe der Zeit immer mehr zu Gunsten der Markgenossenschaften bezw. Gerichtsgemeinden geschmälert und umfassten nur noch ein Obereigentum an Wald und Weide und das Bergwerksregal, die hohe Jagd und das Recht auf Kriegsdienste und Steuern. Die Verwitterung des Feudalismus hatte dabei aber ihre Grenze noch nicht erreicht. Es setzte sich der Prozess fort, bis Mark-

*) Planta, Geschichte von Graubünden, S. 97.

genossenschaften, die alle Hoheitsrechte an sich gezogen hatten, im 14. Jahrhundert bereits als völlig freie demokratische Gerichtsgemeinden auf den Plan zu treten begannen. Ende des 15. und Anfangs des 16. Jahrhunderts waren die Gemeinden ihren Herrschaften schon völlig über den Kopf gewachsen.

Die Folge dieser Vorgänge war, dass aus den zahlreichen Territorialherrschaften der Bischöfe, Klöster und Freiherren in allmählichem Fortschritt auf friedlichem Wege eigene Gerichtsgemeinden mit demokratischer Verfassung hervorgingen. Sie waren souverän, weil die Herrschaften souverän gewesen waren. Die Kleinstaaterei bleibt also bestehen, aber die Gewalten gehen an andere Träger über, und aus den feudalen Gerichtskreisen mit abhängigen Markgenossenschaften wurden freie Gerichtsgemeinden mit freien Bauern. Viele rechtlich noch etwa Klöstern und Landesfürsten zustehende Machtbefugnisse waren faktisch schon ganz an jene übergegangen und mussten bei jeder Gelegenheit auch gesetzlich bestätigt werden. Dies vollzog sich um so leichter, als die Gesetzgebung fast überall von den Gemeinden in Gemeinschaft mit den Herren geübt wurde.

Im Verlaufe dieses Wechsels wurden mit dem Selbstständigwerden der Gemeinden auch die Grenzen zwischen Hörigen und Freien immer undeutlicher und verloren sich schliesslich bei der Anbahnung des demokratischen Zuges im Staatswesen ganz. Die Leistungen, welche den Leibeigenen oblagen, verwandelten sich in Reallasten der den Leibeigenen verliehenen Güter, derart, dass Eigenleute, welche den Besitz dieser Güter aufgaben, dadurch auch von jenen Leistungen frei wurden, und umgekehrt Freie, welche solche Güter übernahmen, sich auch jenen Lasten unterziehen mussten.*) Daraus ging dann hervor, dass

*) Planta, Geschichte von Graubünden, S. 95.

der ursprünglich Unfreie durch Abschüttelung seiner persönlichen Lasten mit Aufgabe des von ihm besessenen Gutes nun faktisch frei und der Freie durch Übernahme der am Gut haftenden Reallasten (Fronden, Dienste, Zinse, Zehnten) gleichsam unfrei wurde. Dadurch büssten die Begriffe Freie und Hörige ihre Gegensätzlichkeit ein und in allen musste das Gefühl der Solidarität mit einem ungeteilten Drang nach Befreiung von den noch bestehenden gutsherrlichen Lasten einkehren.

b) Die Bündnisse.

Während der Zeit, in welcher die Gerichtsgemeinden immer mehr erstarkten und das Übergewicht von den Herren auf sie überging, fingen sie auch an, sich untereinander zur Sicherung ihrer erlangten Rechte gegen die Herren zu verbünden. Zuerst bildeten sich Bündnisse einzelner Gemeinden. Diese machten den Anfang zu den durch weitern Zusammenschluss entstandenen drei grossen Bundesgenossenschaften des Obern, des Gotteshausbundes und des Bundes der Zehn Gerichte. Die Gruppierung nach drei Bünden hatte ihren natürlichen Grund in der im Laufe der Zeit durch Erbfolge und Abtretungen stattgehabten Gestaltung der Herrschaftsverhältnisse. Durch die Mitte des früheren Gaues Ober-Rätien zog sich die durch viele Handänderungen entstandene Herrschaft des Bistums Chur hindurch, im Nordosten hatte sich eine grössere Einzelherrschaft zu bilden begonnen, die dann in die Hände Österreichs geraten war, während das Gebiet des Vorder- und Hinterrheins samt Misox noch in dem Zustand einer Vielheit kleiner Herrschaften verharrt war, unter denen die Abtei Disentis eine hervorragende Stellung einnahm.

Die Macht der feudalen Autorität war allenthalben so gebrochen und das Unterthanenverhältnis so gelockert, dass die Bündnisse der Gerichtsgemeinden als erste Akte ihrer Souveränität anzusehen sind, bei denen die Herren des Oberlandes sogar mitwirkten, nur um die Gerichte nicht ganz ihrem Einflusse entschlüpfen zu lassen.

In Bundessachen handelten die Gerichtsgemeinden im allgemeinen, wie wenn keine Herrschaften über ihnen stünden. Die Safier schlossen schon im Jahre 1362 gegen den Willen ihres Herrn, des Bischofs von Chur, eiu Bündnis mit den Herren von Rhäzüns, und ebenso trat Schams 1425 gegen den bischöflichen Willen dem Obern Bunde bei. Im Bund der Zehn Gerichte hatte sich Österreich bis 1649 behauptet und willigte erst nach dem Prätigauer Aufstand in den Loskauf ein. Dennoch verpflichteten sich die Zehn Gerichte schon im Jahre 1450 gegenüber dem Gotteshausbund und 1471 gegenüber dem Obern Bund ganz selbstherrlich durch Bündnisverträge zu Schutz und Trutz und wurden demnach 1499 auch gezwungen, am Schwabenkrieg teilzunehmen, der gegen den schwäbischen Bund und Kaiser Maximilian I. als Herrn von Vorderösterreich geführt wurde.

Schon bevor die Vereinigung der drei Bünde zu einem einzigen sich vollzog, hielten die Bünde seit 1471 gemeinsame Bundestage in Vazerol und nannten das ganze Staatswesen den »Freistaat gemeiner drei Bünde«. Kaiser Maximilian adressierte im Dezember 1499 ein Schreiben für die Abgeordneten der drei Bünde an die »Dryen Graben (grauen) Pundten«.

Staatsrechtlich betrachtet, waren aber, wie der Gesamtbund eine lockere Staatenverbindung, so die drei Bünde sehr lose Konglomerate der kleinen souveränen Territorien, deren der Obere Bund 21, der Gotteshausbund 18 und

der Zehngerichtebund 10 besass.*) Zweck der Vereinigungen war ausschliesslich die gegenseitige Garantie der errungenen Freiheitsrechte. Es wurde z. B. auch durch den Gesamtbund keine die innere Gemeindesouveränität irgendwie begrenzende Bundesgewalt geschaffen. Die Gerichtsgemeinden behielten nach wie vor die weitgehendste Selbständigkeit. Den ganzen Freistaat charakterisierte ein Föderativverhältnis, bei dem die innere Harmonie in der vollständigen Gleichheit der Interessen und der Entwicklung lag, das aber juristisch nicht genau bestimmt werden kann und kaum mehr als einen Staatenbund darstellte.

An die Aufstellung einer gemeinsamen Regierung wurde nicht gedacht. Die Bundestage zu Vazerol, welche die Gerichte durch ihre Abgeordneten beschickten, waren keine solche. Sie glichen eher einem Gesandtenkongress. Die Boten, die an diesen Bundes- oder Beitagen zusammenkamen, hatten bloss ein übertragenes Beratungsrecht und ihre Beschlüsse wurden in Form von Vorschlägen den Gerichtsgemeinden »ad referendum« gegeben. Was die Mehrheit der Gerichte beim Referendum annahm, galt als beschlossen. Auch dann stand es den einzelnen Gemeinden noch frei, ob sie sich dem Willen der Mehrheit unterwerfen wollten oder nicht, denn das Gefüge war so locker, dass die verwerfenden Gerichte nicht zur Durchführung gezwungen werden konnten. Trotz diesen losen Bundesverhältnissen waren die Gerichtsgemeinden aber von einem sehr lebhaften Gemeingefühl durchdrungen, und waren die Parteiungen, welche das Land bewegten, gemeinbündnerische, nicht bloss Parteiungen der Gerichte oder Einzelbünde. Was zu den Bündnissen zwang, war ja das

*) Die Zahl der Gerichtsgemeinden änderte sich infolge von Vereinigungen und Trennungen öfters. Obiges ist der Bestand, wie ihn Planta auf Seite 189 seiner Geschichte von Graubünden für das Jahr 1524 angibt.

Bedürfnis einer grösseren Macht, als sie die Gerichte einzeln besassen, und ihr Hauptziel sollte auch weiterhin die Sicherung der Freiheit sein. Diese Postulate brachten nach und nach von selbst immer mehr die Frage der Erledigung von Angelegenheiten auf die Tagesordnung, welche über den Kreis der Interessen der einzelnen Gerichte hinausgingen und in langsamer, sich durch Jahrhunderte hindurchziehender und kaum durch bemerkbare Spuren bezeichneter Entwicklung zum allmählichen Übergang in die Formen des Bundesstaates führen mussten.

Die Entwicklung fand ihren Abschluss erst durch die Helvetik, also am Ende des 18. Jahrhunderts. Ihr bemerkenswertester Zeitabschnitt bildeten dabei die Ilanzer Artikelbriefe von 1524 und 1526, indem hier zum erstenmale auch die besonderen Verhältnisse der Gerichtsgemeinden beschlagende Abkommnisse getroffen wurden. Es waren dies namentlich einheitliche Regelungen des gegenseitigen Rechtsbeistandes, des Rechtsdomizils von Privatpersonen und des Verfahrens bei Streitigkeiten von Gemeinden und Bünden. Zur Landesverteidigung wurde eine allgemeine Wehrordnung aufgestellt. Der Bundestag tagte nicht mehr in Vazerol, als dem Orte, wo die Gebiete der drei Bünde zusammenstiessen, sondern abwechslungsweise an den drei Hauptorten der Bünde, und die laufenden Zwischengeschäfte wurden von einem eigenen Beitag, der aus den Bundeshäuptern bestand und für wichtige Angelegenheiten durch Zuzug von 3 bis 5 Beisitzern aus jedem Bunde zum Kongress erweitert wurde, verwaltet. Das Kollegium der Bundeshäupter kann als Regierung betrachtet werden. Es war aber nur vollziehendes Organ und auch der Kongress hatte keine selbständige Kompetenzen.

Die straf- und zivilrechtlichen Verhältnisse blieben die gleichen wie bisher. Doch hatten der Obere Bund

und der Zehngerichtenbund ihrerseits schon für ihr ganzes Bundesgebiet verbindliche zivilrechtliche Statuten aufgestellt.*) Die Kompetenzen der Gerichtsgemeinden blieben im übrigen aber auch hier wie im Gotteshausbund unangetastet. Sie behielten ihre Souveränität und übten alle Gewalten aus, die einem Staate zukommen. Ihre Rechte entsprangen daher nicht blosser Autonomie. Sie verfolgten von sich aus den gleichen Zweck und die gleichen Ziele wie sonst der damalige Staat.

Nur mit Bezug auf die hohe Gerichtsbarkeit, unter der man die Rechtsprechung über Leben und Tod verstand, fehlte manchen dieser sonst souveränen Gemeinwesen noch die oberste Gewalt, teils weil sie sich zu klein fühlten, um die nötigen Garantien für diese Art der Rechtsprechung selbst übernehmen zu wollen und daher dieselbe durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden ausübten, teils weil der Blutbann zur Zeit der Bündnisbildung noch den Feudalherren zustand. Jenachdem eine Gemeinde im Besitze der hohen Gerichtsbarkeit war oder nicht, hiess sie dann Hochgericht oder Gericht. Es gibt zwar einige Ausnahmen von dieser Regel, deren Grund noch nicht erforscht ist.

Die Unterscheidung zwischen Hochgerichten und Gerichten erhielt sich bis in das Jahr 1851, wo die hohe Kriminaljudicatur durch die neue kantonale Gerichtsverfassung an das Kantonsgericht überging. Ein Kantonsgericht bestand zwar schon seit 1803, aber nur für Zivilfälle. Durch Gesetz von 1823 wurde ihm auch ein Teil der Kriminalrechtspflege zugewiesen, aber nur in dem sehr charakteristischen Sinne, »dass es jeder Kriminalobrigkeit (d. h. den Hochgerichten und Gerichten) des Kantons im allgemeinen anheimgestellt blieb, ob sie die Unter-

*) Planta, Geschichte von Graubünden, S. 190.

suchung und Bestrafung eines auf ihrem Gebiete begangenen Privatverbrechens oder Vergehens (im Gegensatz zu den Staatsverbrechen, welche unbedingt vor Kantonsgericht gehörten) selbst übernehmen oder dem Kantonskriminalgericht überweisen wolle.« (Art. 9 der Kriminalgerichtsverfassung von 1823.)

c) Neuere Entwicklung.

Die Hochgerichte und Gerichte setzten sich aus einzelnen Dorfschaften und Höfen zusammen, welche unter sich als Nachbarschaften bezeichnet wurden. Ursprünglich hatten die Dorfschaften keine politische Bedeutung, denn in der Regel waren die Hochgerichte und Gerichte einheitliche Gerichts- und Verwaltungsgemeinden, in denen die Nachbarschaften nur verschiedene Ansiedelungen darstellten. In Davos ist es bis heute so geblieben.

Ökonomisch dagegen, d. h. mit Bezug auf die Nutzungen an der Allmend hatten sich die Nachbarschaften zum grossen Teil schon früh vom Ganzen getrennt. Diese Tendenz der Ausscheidung wurde immer mehr vorherrschend und griff bald auch in das politisch-administrative Gebiet über, wo sie namentlich um die Wende des 18. Jahrhunderts einen grossen Umschwung im Verwaltungswesen der bündnerischen Demokratien zur Folge hatte, indem die Hochgerichte und Gerichte ihre Gebiete in ökonomischer und administrativer Beziehung nach grösseren Nachbarschaften zergliederten und daraus Gemeinden schufen. Als Prototyp des Vorgangs kann Churwalden angesehen werden.

Die Landschaft Churwalden bildete ein Gericht und bestand als Markgenossenschaft aus verschiedenen stundenweit von einander entfernten Nachbarschaften und Höfen. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts teilte sie sich in die

Gemeinden Churwalden, Parpan, Malix und Tschiertschen,*) die nun zur Gerichtsgemeinde im Verhältnis eines Selbstverwaltungskörpers zum Staat standen. Die Höfe Araschgen, Eber und Kreuz-Malix etc. wurden zu den Gemeinden Churwalden und Malix geschlagen. Das kantonale Referendum erging nach wie vor an das Gericht als eigener Demokratie, nicht an seine einzelnen Gemeinden. Im übrigen hatten die Nachbarschaften eigenes Territorium mit Gebietshoheit. Sie waren auch die politischen Korporationen, welchen die nunmehr immer intensiver werdenden neueren Aufgaben des Staats überbunden wurden, wie die Sorge für die Armen, für Unterricht und Kultus.

Das Organ für die autonomen Rechte der zur Gemeinde erhobenen Nachbarschaft war die Versammlung der Nachbarn. Ihre Funktionen entsprechen ziemlich genau denjenigen einer modernen Gemeindeversammlung. Oft waren die Nachbarschaften auch als erste Instanzen in die Gerichtsorganisation einbezogen. Das Hochgericht der Fünf Dörfer hatte fünf Dorfgerichte, die über 20 fl. und mehr erstinstanzlich mit Weiterzug an das sogen. Appellazgericht der Fünf Dörfer urteilten. Bis zum Wert von 20 fl. urteilten die Vermittler der fünf Gemeinden unweiterzüglich.**)

Diese Zustände erhielten sich im wesentlichen unverändert bis zur Helvetik, welche die rätischen Demokratien der Hochgerichte und Gerichte zu einer Einheit und einem Glied der Eidgenossenschaft zusammenfasste und als Kanton in 11 Verwaltungs- und Gerichtsdistrikte einteilte.***)

*) Durch die Einteilung von 1851 kam noch die Gemeinde Prada, die zum Gericht Schanfigg gehörte, dazu.

**) Caflisch, Kommentar zur bündner. Zivilprozessordnung, S. 2.

***) Die Bezeichnung „Kanton“ wurde in der ganzen Schweiz durch die Helvetik eingeführt. Für die blossen Unterteilungen des helvetischen Einheitsstaats, der dem französischen nachgebildet war,

Aber die besonders für Graubünden durchaus ephemere Erscheinung der Helvetik vermochte die tiefen Furchen der hergebrachten Landeseinteilungen nicht zu verwischen, und durch die Mediationsverfassung von 1803 trat die alte Einteilung in Bünde, Hochgerichte und Gerichte wieder in ihre Rechte. Mit der Einteilung kehrten auch die meisten übrigen eingelebten Formen zurück, und obwohl die Mediationsverfassung vom Gedanken des Einheitsstaats ausging, so bildeten doch diese alten Verhältnisse die Grundlage, auf der sich die nachfolgende Entwickung des öffentlichen Rechts aufbaute, und nicht die blosse Idee des Einheitsstaats, wie sie durch die Helvetik aufgebracht, aber keineswegs eingebürgert worden war.

Auch die Änderungen, welche zunächst durch die Verfassung von 1814 eintraten, waren als Annäherungen an den Einheitsstaat nicht von Belang. Das einzige, was in diesem Sinne vorgenommen wurde, bestand in der sehr ängstlichen Neuerung, dass die Regierung nicht mehr wie bisher in nach Bünden gesonderten Wahlversammlungen des Grossen Rates, sondern durch den Grossen Rat als einheitliche Behörde gewählt werden sollte. Die gleichmässige Vertretung der drei Bünde in dieser Behörde wurde jedoch beibehalten und sogar auf die Zusammensetzung der an Stelle des alten Kongresses neu ins Leben gerufenen fünfzehnköpfigen Standeskommission — einer Art erweiterter Regierung und Vorberatungsbehörde für Gesetze — ausgedehnt.

Die Verfassung von 1814 blieb bis 1854 in Kraft. Wie zähe die Zustände während diesen 40 Jahren beim alten verharrten, ist aus folgenden wenigen Daten ersichtlich.

---

passte sie, verlor hingegen beim Wegfall dieser Staatsform ihre Berechtigung und hat oft und heute noch zu vielen Kontroversen geführt, indem durch sie das Wesen der Kantone als Gliedstaaten verkannt wurde.

Die kantonale Gesetzgebung, wie heute ein vom Volk ausgeübtes Souveränitätsrecht, wurde in Referendumsabstimmungen geübt. Allein die vom Grossen Rate vorgelegten Rekapitulationspunkte*) wurden nicht an das Volk direkt, sondern an die Hochgerichte und Gerichte ausgeschrieben, und bei Verfassungsänderungen war es auch nicht die Gesamtheit der Stimmenden, sondern ein potenziertes Mehr ($^2/_3$) der Gerichtsgemeinden, was den Ausschlag gab. Die Hochgerichte und Gerichte votierten also gleichsam als Stände. Sie hatten allerdings je nach ihrer Grösse eine oder mehrere Stimmen, welche »Kommitialstimmen« hiessen und durch das von Zeit zu Zeit revidierte Gesetz über die Repräsentanz und Lastenverteilung festgesetzt wurden. Die Lastenverteilung betraf die Bestreitung der Kantonslasten, die ebenfalls nach Massgabe der Kommitialstimmen als »Schnitz« (eine Art Matrikularbeiträge) auf die Gerichte verteilt wurden.

Der Grosse Rat war zwar oberste Behörde, aber nur in Verwaltungs- und Landespolizeiangelegenheiten. Seine Mitglieder wurden noch in der grossrätlichen Geschäftsordnung von 1838 als Stellvertreter der »Räte und Gemeinden«, d. h. der Gerichtsgemeinden und ihrer Obrigkeiten, bezeichnet, in deren Hand die Ausübung der höchsten Gewalten lag. Die drei Mitglieder des Kleinen Rates (so nannte und nennt man die Regierung) erscheinen bis 1854 zugleich als die Häupter der Drei Bünde und führten ihre althergebrachten Titel. So hiess der Vertreter des Obern Bundes Landrichter, weil er Vorsitzender des betreffenden Bundesgerichts war, derjenige des Zehngerichtenbundes Bundeslandammann und der des Gotteshausbundes

*) Rekapitulationspunkte waren diejenigen Punkte, welche aus den Grossratsverhandlungen ausgeschieden wurden, um dem Volke zur Abstimmung vorgelegt zu werden.

Bundespräsident, weil sie diese Titel als Häupter ihrer Bünde führten.

Die Bünde, Hochgerichte und Gerichte verloren selbst durch die schweizerische Bundesverfassung von 1848 ihre politische Bedeutung nicht ganz. Die Gerichte trugen z. T. noch das Gepräge der alten Markgenossenschaften und besassen noch Korporationsvermögen. Deshalb wurden z. B. auch die Ausländer bis 1851, d. h. solange das Gesetz von 1835, betreffend Einbürgerungen bestand, nur unter der Bedingung der gleichzeitigen Erwerbung des betreffenden Bundes- und Gerichts- oder Hochgerichtsbürgerrechts als Kantonsbürger aufgenommen.

So erhielt sich das historisch Überlieferte in allen Gebieten und wich nur langsam dem Bedürfnis nach einem Einheitsstaat. Man hatte zwar eine Regierung, ein Obergericht und eine einheitliche Landesgesetzgebung, aber solange in einer Demokratie wie sie Graubünden ist, die Entscheidung der Volksabstimmungen nicht aus der ganzen Bevölkerung als einem einzigen Körper hervorgeht, kann von einem wirklichen Einheitsstaat nicht die Rede sein.

Diese Verlegung des Schwerpunktes der Abstimmungen in den unmittelbaren Volkswillen war neben dem Projekt einer neuen Verwaltungs- und Gerichtsorganisation das Hauptziel dreier Verfassungsentwürfe, welche kurz nacheinander in den Jahren 1848 und 1850 den Hochgerichten und Gerichten zur Annahme vorgelegt wurden und wohl das absolute Mehr, aber nicht die erforderlichen Zweidrittel der Kommitialstimmen erreichten.

Gleichzeitig mit der dritten der verworfenen Verfassungsvorlagen kam auch ein Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise zur Abstimmung und hierbei ereignete es sich, dass dieses Gesetz, welches nichts anderes war, als die nähere Ausführung einer im verworfenen Verfassungsentwurf vorgesehenen neuen Kantons-

einteilung, angenommen wurde! Es trat im folgenden Jahre in Kraft.

Dasselbe regelte die Verhältnisse der Abstufungen des Staats nach unten sowohl in gerichtlicher, als auch in politischer und administrativer Beziehung. Sein Hauptzweck lag in einer gleichmässigen Organisation des Kantons und in der besseren Kohärenz seiner Glieder unter sich und im innern Staatsleben überhaupt. Seiner ganzen Bestimmung nach war dieses Gesetz aber unvereinbar mit der alten, auf dem Partikularismus der Hochgerichts- und Gerichtsherrlichkeit beruhenden Verfassung von 1814 und stand daher, ohne den nötigen Untergrund in der Verfassung zu finden, da, bis endlich im Jahre 1854 ein neuer revidierter Verfassungsentwurf das Plazet der Räte und Gemeinden erlangte.

Durch diese Verfassung wurde in erster Linie das alte Postulat der Verlegung der Souveränität in die Gesamtheit des Volkes verwirklicht. Dann trat an Stelle der Einteilung in Hochgerichte und Gerichte eine neue mit Bezirken, Kreisen und Gemeinden. Die Bünde wurden ganz fallen gelassen. Die alten Gerichtsgemeinden wurden in Kreise verwandelt und ihnen der Hauptsache nach nur die Justizverwaltung und ein Aufsichtsrecht über die Gemeinden belassen. Die eigentliche Gemeindeverwaltung wurde ein Attribut der aus den Nachbarschaften entstandenen Gebilde, welche nun auf Grund der ökonomischen Verbände von Kantonswegen als Gemeinden erklärt und dadurch in den ihnen seitens der Hochgerichte und Gerichte thatsächlich schon überlassenen Funktionen bestätigt und zu ausführenden Organen des Kantons gemacht wurden, wie sie dies früher gegenüber den Gerichtsgemeinden waren.

Mit dieser Neuorganisation des Verwaltungs- und Abstimmungswesens war ein grosser Wurf gethan und die Entwicklung des Unitarismus mit einem Schlage vollendet.

Vorher konnte es sich nur um eine Einheit im Sinne der schweizerischen Mediationsakte handeln. Jetzt aber waren alle Reste partikularer Souveränität verschwunden und an deren Stelle die blosse Selbstverwaltung getreten.

Die nachfolgenden Verfassungen von 1880 und 1892 erkannten die gleichen Grundsätze an. Ihre Neuerungen betreffen bloss die nähere Ausführung derselben und fallen hier nicht in Betracht. Für die Entwicklungsgeschichte der bündnerischen Selbstverwaltung ist die Entstehung des Einheitsstaats das abschliessende Moment, denn von da an hören die Selbstverwaltungsbefugnisse auf, ihren Rechtsgrund in föderativen Verhältnissen zu haben und damit eigentlich selber Souveränitätsrechte zu sein und verwandeln sich in reine Selbstverwaltung!

Dadurch, dass in Graubünden Einheitsstaat und Selbstverwaltung zu gegenseitigen Bedingungen wurden, war die Entstehung des einen von der des andern abhängig und ist die Entstehungsgeschichte des einen die Geschichte der Entstehung des andern. Graubünden bildet aus diesem Grunde vielleicht das einzige Beispiel eines Staates, in welchem die Selbstverwaltung, da sie nicht erst nachträglich durch den Staat eingeführt wurde, sondern gleichzeitig mit ihm ins Leben trat, das Ursprüngliche ist. Als Ergebnis eines langen föderativen Entwicklungsprozesses, bei welchem sich eine Anzahl kleiner souveräner Gemeinwesen anfänglich in den Formen des Staatenbundes und dann des Bundesstaates vereinigten und schliesslich im Einheitsstaat untergingen, kann sie sogar als das dem Staate vorausgehende Element angesehen werden.

Dieser Umstand drückte der bündnerischen Selbstverwaltung ihr eigenartiges Gepräge auf, denn er hatte nach oben wie nach unten seine bestimmten Folgen. Nach unten entstanden infolge der Gewaltenverschiebung aus den früheren souveränen Gemeinwesen blosse Selbst-

verwaltungskörper; ihre originären Rechte verwandelten sich in abgeleitete. Die Wirkung nach oben war, dass der nach und nach entstandene Einheitsstaat ganz auf Kosten seiner früheren Bundesglieder ausgestattet werden musste, und dass er infolgedessen den Gebilden, von denen er gegründet wurde und die heute als Selbstverwaltungskörper gleichsam ihre eigenen Rechtsnachfolger darstellen, nichts Neues zu geben vermochte. Als blosser Inbegriff von Rechten, d. h. abgesehen von ihrer eigentümlichen Stellung im Staat, die erst ein Produkt der neuern Anschauungen ist, umfasst die Selbstverwaltung daher nach wie vor nur Befugnisse, die ihren Trägern von jeher zugestanden hatten.

II.

Einteilung des Kantons in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung.

Durch das Gesetz von 1851 über die politische, gerichtliche und administrative Einteilung des Kantons ist Graubünden in 14 Bezirke, 39 Kreise und 233 Gemeinden eingeteilt worden.

Als Grundlage wurden historisch überlieferte Grenzen gewählt. Für die Einteilung in Bezirke bildeten die unter den letzten Zügen der Helvetik eingeführten Verwaltungs- und Gerichtsdistrikte die Richtschnur, während die Kreise an Stelle der Hochgerichte und Gerichte und die Gemeinden an die der grösseren Nachbarschaften traten. Ganz deckten sich weder Bezirke, Kreise, noch Gemeinden mit den

früheren Gebilden, denn es fanden vor Inkrafttreten des Gesetzes und durch dasselbe aus Gründen der Zweckmässigkeit viele Verschiebungen und Verschmelzungen statt.

1. Die **Gemeinden.** Das zitierte Gesetz gibt keine Definitionen. Hingegen umschreibt es die Bezirke und Kreise dadurch, dass es ihren Bestand angibt, d. h. es sagt bei jedem einzelnen Bezirk, aus welchen Kreisen, und bei jedem Kreise, aus welchen Gemeinden er zusammengesetzt ist. Für den Begriff der Gemeinde aber fehlt jeder Anhaltspunkt. Sie wird einfach als fait accompli hingestellt, währenddem gerade sie der vielumstrittene Punkt wurde, denn das Gesetz zählte nicht alle Nachbarschaften als Gemeinden auf, sondern betrachtete viele davon ohne weiteres als zu andern Gemeinden gehörend. Der Mangel einer nähern Präcision war daher ein Fehler, der das Gesetz von Anfang an als unzureichend erscheinen liess, umsomehr da die Gemeinde die wichtigste politisch-administrative Korporation und zugleich grundlegende Einheit des ganzen neuen Aufbaues war.

Auch die Verfassung von 1854, mit welcher das Einteilungsgesetz korrespondieren sollte, brachte keine Definition der Gemeinde. Bis zum Jahre 1872, wo ein Gesetz über Feststellung der politischen Gemeinde dem Übel abhalf, wusste man also nicht, was darunter staatsrechtlich zu verstehen sei.

Nach diesem Gesetz sind als politische Gemeinden diejenigen staatlichen Korporationen anzusehen, die Territorialhoheit besitzen. Im Jahre 1880 wurde diese Definition durch zwei Zusätze ergänzt und der neuen Verfassung einverleibt. Von hier kam sie wörtlich in die neueste Verfassung von 1892 und lautet nun: »Politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen, welche Territorialhoheit mit einem bestimmten Gebiete besitzen, und als solche gesetzlich anerkannt sind.«

Der erste, das bestimmte Gebiet betreffende Zusatz enthält einen Pleonasmus, denn Territorialhoheit setzt immer ein bestimmtes Territorium voraus. Dagegen war der zweite Zusatz sehr notwendig, weil es infolge der Entwicklung des Gemeindewesens aus den Nachbarschaftsverhältnissen innert den alten Hochgerichten und Gerichten viele Gebilde gab, die sich nach geschichtlicher Überlieferung mit Recht Territorialhoheit beimassen, aber aus administrativen Gründen vom Kanton nicht als Gemeinden anerkannt werden konnten. Während also der Zweck der alten Begriffsbestimmung von 1872 in der Betonung der politischen Gemeinde und damit im Ausschluss aller blossen ökonomischen Korporationen, wie Armen-, Schul- und Kirchgemeinden lag, richtete die neue von 1880 ihr Augenmerk speziell auf das Anerkanntsein, womit ein Rechtsgrund aufgestellt worden war, worauf gestützt auch solche Korporationen vom Begriff der politischen Gemeinde ausgeschlossen werden konnten, denen das wesentliche Merkmal der Gebietshoheit von altersher nicht fehlte.

Im Gesetz von 1851 wurden 233 Gemeinden genannt, gegenwärtig zählt man deren 224. Die neue Zahl rührt von einigen Mutationen her, welche nach Bereinigung verschiedener unklarer Verhältnisse auf Grund des Gesetzes über Feststellung der politischen Gemeinde vorgenommen wurden und datiert offiziell vom Jahre 1878, in welchem man ein neues Verzeichnis der Bezirke, Kreise und Gemeinden aufstellte, während das alte, nunmehr ganz wertlose Einteilungsgesetz von 1851 weiter bestehen blieb.

Das Gesetz über die Feststellung der politischen Gemeinden will die Bildung neuer Gemeinden, wie sie durch Lostrennung von alten an manchen Orten immer wieder angestrebt ward, möglichst verhüten, wogegen es etwaigen Vereinigungen keine Hindernisse in den Weg legt. Der Grosse Rat, als in dieser Hinsicht allein kompetente Be-

hörde, entschied stets nach gleichen Motiven. So steht denn auch die Gemeinde *Says,* welche früher z. T. zu *Trimmis,* z. T. zu *Hintervalzeina* gehörte, als einziges Beispiel einer Neubildung da, während von den im Gesetz von 1851 aufgezählten 233 Gemeinden 10 durch Verschmelzung mit andern wegfielen.

2. Die **Kreise** charakterisieren sich durch ihre Doppelstellung. Sie sind einerseits Organe der Regierung, anderseits Organe der Rechtspflege. Als Organe der Rechtspflege behielten sie ihre Kriminal- und Zivilgerichtsbarkeit, wenn auch mit beschränkterem Kompetenzenkreis. Das Kreisgericht beurteilt unweiterzüglich Zivilstreitigkeiten bis auf den Betrag von 500 Franken und als erste Instanz mit Weiterzug an die Bezirksgerichte solche bis auf 1500 Franken. Im Strafverfahren untersuchen und beurteilen die Kreisgerichte die Übertretungen des Polizeigesetzes und solche Verbrechen und Vergehen, welche nach dem kantonalen Strafgesetze nicht mit Zuchthaus bestraft werden.

In administrativer Beziehung bilden sie als Mittelbehörden die Aufsichtsorgane über die Gemeinden. Als korporativen Verbänden verblieb ihnen sodann ihr alter Charakter politischer Gemeinwesen, weshalb sie Territorialhoheit haben und daneben für den Grossen Rat die Wahlkörper bilden, aus denen er hervorgeht.

3. Die **Bezirke** dienen lediglich der Rechtsprechung und zwar ausschliesslich der Zivilrechtspflege. Sie wurden durch das Bedürfnis eingeführt, einen Instanzenzug zwischen die Kreisgerichte und das Kantonsgericht einzuschalten. Die Kompetenz der Bezirksgerichte umfasst in erster Instanz alle Zivilstreitigkeiten, welche die Kompetenz der Kreisgerichte überschreiten, und in zweiter diejenigen zwischen 500 und 1500 Franken. Sodann liegen in ihrem Bereiche alle Injuriensachen.

Bei der Bezirkseinteilung war nur der Gesichtspunkt des Verhältnisses der Bezirksgerichte in der neuen Gerichtsverfassung, d. h. ihre Mittelstellung zwischen Kantons- und Kreisgericht massgebend. Das Bezirksgericht sollte daher auf breiterer Basis aufgebaut sein, als das erstinstanzliche Kreisgericht. Dieses Prinzip wurde allerdings in den zwei Bezirken Münsterthal und Vorderrhein, weil sie nur aus einem Kreise bestehen, illusorisch. Sonst gehören zu einem Bezirk durchschnittlich 3—4 Kreise. Der grösste Bezirksgerichtssprengel (Oberlandquart) umfasst deren fünf.

4. Von den Abstufungen als Grundlage der Einteilung in Gerichts-, Wahl- und Verwaltungsbezirke nicht betroffen werden alle diejenigen weiteren Einteilungen des Kantons, die nicht Lokalverbände darstellen, sondern ausschliesslich Zweige zentralisierter Verwaltung beschlagen. Es sind Distrikte für zentrale Verwaltungsbehörden, die sich teils innerhalb eigens für sie geschaffener Grenzen (9 Forstkreise), teils innerhalb der durch die Kantonseinteilung gegebenen Linien neben den Kreisen und Bezirken erheben. Diese Einteilungen sind wie die Kommunalverbände im Interesse der Dezentralisation geschaffen worden, beruhen aber im Gegensatze zu ihnen nicht auf örtlichen Verbänden, sondern auf fachlichen. Ihrem Zwecke entsprechend bewegt sich ihr Wirkungskreis innerhalb durch die Natur der Geschäfte festgesetzter, die rechtlichen Schranken der Lokalverbände aber nicht durchbrechender Grenzen. Ihre Kompetenzen sind somit mit denjenigen der Selbstverwaltungskörper in keiner Weise vermengt, und die Verbindung zentraler Aufgaben mit solchen von Selbstverwaltungsverbänden ist bei ihnen ausgeschlossen.

III.

Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht des Kantons als Quelle der Rechte und Pflichten der Selbstverwaltungskörper.

Das Selbstverwaltungsrecht darf so weit gehen, als der Zweck, die Aufgabe es erfordern, aber nicht weiter. Diese Grenze wird durch die Verfassung, das Gesetz, die Verordnungen gegeben. Die Kreise und Gemeinden haben demnach nur diejenigen Obliegenheiten und Befugnisse, welche ihnen vom Kanton zugewiesen oder überlassen werden. Dahin gehören namentlich die Rechte und Pflichten, welche aus ihrem verfassungsmässigen Charakter als Organe des Staates und aus der Natur öffentlich-rechtlicher Korporationen erwachsen.

1. Die Verfassung hat, abgesehen davon, dass sie auf die staatliche Gesetzes- und Verordnungsgewalt abstellt, ihren bestimmenden Einfluss auf das Selbstverwaltungswesen vor allem durch den Vorbehalt des staatlichen Aufsichtsrechts und der Gerichtsbarkeit in politischen und administrativen Angelegenheiten geäussert und bei der Gebietseinteilung des Kantons in Kreise und Gemeinden auch deren Funktionen geregelt. Im weitern hat sie das Recht der Feststellung der persönlichen Rechte der Bürger (z. B. des Aktivbürgerrechts in Gemeindesachen) an sich gezogen und die Ordnung des Kriminal- und Zivilgerichtswesens, sowie die allgemeine Landes- und Wohlfahrtspolizei zur ausschliesslich kantonalen Angelegenheit gemacht.

2. Das Gesetzgebungsrecht äussert sich nach zwei Richtungen, einmal als ausführende Gesetzgebungs-

gewalt für Bundesrecht und sodann als kantonale Gesetzgebung an sich.

In ersterer Hinsicht wurde durch die fortschreitende Zentralisation in der Schweiz schon seit 1848 ein ziemlich weitgehendes legislatives Hinuntergreifen des Bundes in die kommunalen Zustände inauguriert. Es sind jetzt besonders alle mit der Gemeindeangehörigkeit, den Verhältnissen nach aussen (Stellung der Ausländer in Handels-, Polizei- und Gerichtswesen), der Ruhe und Ordnung im Innern, dem Volksschulwesen, den Zivilstandsverhältnissen und der Militärverwaltung zusammenhängenden Organisationen auf diesem Wege gesetzlich geordnet worden.

Der Kanton, der in Bezug auf solche Anforderungen selbst als Organ einer höheren Staatsgewalt, oder gleichsam als Selbstverwaltungskörper fungiert, kommt seiner Aufgabe meist durch eine weitere Überweisung an die Kreise und Gemeinden nach, denen er auch die Ernennung und Entschädigung der notwendigen Beamten überlässt. Es gelangen dadurch im engern Kreise der Selbstverwaltungskörper Rechte und Lasten zur geordneten Ausführung, die ihre Begründung in der Bundesgesetzgebung finden. So verfuhr der Kanton beispielsweise bei der schweizerischen Zivilstandsgesetzgebung, die den Kantonen die Einteilung der Zivilstandskreise und ihre Organisation zu Recht und Pflicht übertragen hat. Ähnlich wurden bei der Unterstellung des Primarunterrichts unter staatliche Leitung die Gemeinden verpflichtet, zur Besoldung eines jeden ihrer Gemeindeschullehrer jährlich einen vom Kanton bestimmten Minimalbeitrag zu entrichten, wobei es dem Erziehungsrat jedoch vorbehalten blieb, für Schulen ganz kleiner Gemeinden oder Höfe vermittelst des staatlichen Kredits für Lehrerbesoldungen billige Entlastungen zu gewähren.

Aus solchen Fällen erhellt am deutlichsten, dass die bündnerische Selbstverwaltung wesentlich in der Ausübung

staatlicher Funktionen, oder von Funktionen, die sonst dem Staate selbst zur Last fielen, besteht. Die Kreise und Gemeinden sind für die Anforderungen des Kantons Werkzeuge, wie dieser es gegenüber der Bundesgewalt ist. Eine gesetzliche Aufzählung der einzelnen Rechte und Pflichten der Selbstverwaltungskörper als Staatsorgane wird aus diesem Grunde entbehrlich, denn es ergibt sich aus ihrer Natur, dass der Kanton zur Vollziehung seiner Anordnungen die betreffenden Organe in Anspruch nimmt, und zwar findet diese Inanspruchnahme nicht nur in denjenigen Zweigen der Verwaltung statt, deren Wesen eine lokale Lösung empfiehlt, sondern prinzipiell in allen Fällen, welche eine Überweisung an die Selbstverwaltungsverbände überhaupt zulassen.

Ganz gleich wie mit den kantonalen Ausführungsverordnungen zu den Bundesgesetzen, verhält es sich mit der in der Form von Initiative und Referendum beim Volke stehenden souveränen Gesetzgebungsgewalt des Kantons.

3. Neben der Volksgesetzgebung, der durch Referendum und Initiative alle Gesetze und wichtigeren Beschlüsse zustehen, gibt es noch ein allgemeines Landesverordnungsrecht des Grossen Rates und in sehr beschränktem Masse eine Verordnungsgewalt des Kleinen Rates oder der Regierung.

Vermöge seinem Landesverordnungsrecht ist der Grosse Rat nur zum Erlass der nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen (Volks-) Gesetzen befugt, während die Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen, welche nicht notwendige Folgen der letztern sind, der Volksabstimmung unterliegen. Daneben kommt ihm nur in den wenigen Angelegenheiten, welche nicht der Volksabstimmung vorbehalten sind, eine eigentliche Verordnungs- und Beschlussesbefugnis zu. Seine

legislatorische Funktion ist demnach im Vergleich mit den gesetzgebenden Behörden anderer Länder eine sehr beschränkte.

Dennoch rühren viele tief in das Gemeindewesen einschneidende Beschlüsse mit Gesetzeskraft von ihm her, von denen namentlich die Forstgesetzgebung und ein Beschluss von 1865 betreffend die Gemeindeordnungen von grosser Bedeutung geworden sind.

Der grossrätliche Beschluss von 1865 verpflichtet die Gemeinden, ihren Verhältnissen angepasste Gemeindeordnungen aufzustellen. Der Grosse Rat sprach sich durch denselben die Kompetenz zu, die Gemeinden zu statutarischer Regelung ihrer Angelegenheiten zu verpflichten, während ihnen sonst von jeher diese Organisation als blosse Befugnis und freies Recht zustand. Es besteht in diesem Punkt freilich noch heute ein Widerspruch zwischen der seither zweimal revidierten Verfassung und diesem Beschluss, indem die Verfassung die Aufstellung von Statuten durch die Gemeinden fakultativ erklärt, wogegen der Grossratsbeschluss sie obligatorisch macht! In der Praxis scheint immer der im Grunde verfassungswidrige Beschluss massgebend gewesen zu sein. Die durch ihn verlangten Gemeindeordnungen haben zum mindesten Bestimmungen zu enthalten über Organisation und Kompetenz der Gemeindebehörden, über die Gemeindeverwaltung, insbesondere über die Art und Weise der periodischen Rechnungsablegung der Gemeindebehörden an die Gemeinden, über die Erhebung der Kommunalsteuern und über die Benutzung der Gemeinde-Utilitäten.

Die Forstgesetzgebung fordert die Aufstellung von Waldordnungen, die Einsetzung von Forstbeamten in den Gemeinden resp. Revieren, macht den Verkauf von Holz aus Korporationswaldungen (oder gar deren Veräusserung), sowie Abholzungen von der Bewilligung der Aufsichts-

behörde abhängig und räumt der Regierung die Befugnis ein, Gemeinden zu veranlassen, gefährliche Stellen durch Kulturen zu schützen u. s. w.

Ausser dieser durch Benützung der Gesetzesform seitens des Grossen Rates möglichen Zuweisung und Änderung bestimmter Aufgaben der Selbstverwaltungskörper darf in gewisser Hinsicht auch eine kleinrätliche Verordnungsgewalt Platz greifen. Diese ist aber streng in Ausführung des im Gesetze ausgesprochenen Willens zu handhaben.

Die Regierung kann z. B. in den Fall kommen, Kreis- und Gemeindevorstände schon vor Inkrafttreten von Gesetzen durch provisorische Verordnungen zu verpflichten, oder für deren Geschäftsleitung Verwaltungsbefehle und Dekrete an dieselben zu erlassen. Als Beispiel der letztern Art mag die kleinrätliche Verordnung vom 15. Januar 1874 betreffend Kapitalanlagen der öffentlichen Korporationen dienen, welche den Kreisen und Gemeinden die Bedingungen vorschreibt, unter denen sie ihr Kapitalvermögen anzulegen haben. Das Dekret stützt sich auf Art. 28 der alten, gleich Art. 40 der neuen Verfassung, der den Gemeinden eine gute Verwaltung zur Pflicht macht. Es bemerkt (in Ergänzung der Verfassung) ausdrücklich, dass es in der Natur der Sache liege, dass die nämlichen Grundsätze auch für die Kreise massgebend seien. Es ist ein Verwaltungsbefehl, wobei die Regierung die Grenze der rein sekundären Gesetzesvollziehung überschritten und sich im Wege des Gesetzes-Ersatzes präventiv ihr Oberaufsichtsrecht erleichterte.

IV.

Das zentrale Oberaufsichtsrecht.

Als Organe des Staats stehen die Kreise und Gemeinden unter kantonaler Oberaufsicht. Aufsichtsbehörde ist die Regierung. Gegen ihre Verfügungen kann an den Grossen Rat oder (bei Wahlen und Abstimmungen) an den Bundesrat rekurriert werden.

Das Aufsichtsrecht erstreckt sich über den ganzen Umfang der Selbstverwaltung, d. h. über alle Ausführungsbefugnisse der Selbstverwaltungskörper. Indessen teilt es sich nach zwei Gebieten. Das eine umfasst als Konsequenz der öffentlichen Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt die formelle Ausführung der kantonalen Gesetze und Verordnungen, das andere die materielle, oder die Sphäre des eigentlichen Selbstverwaltungsrechts.

Der Unterschied ergibt sich aus der eigenartigen Struktur der Selbstverwaltung, die dadurch entsteht, dass die staatliche Gesetzgebung nur die Rechte und Pflichten festsetzt (formelle Seite), die Art und Weise aber, wie den angewiesenen Aufgaben nachgekommen werden soll, als Selbstverwaltungsrecht dem freien Ermessen der Kreise und Gemeinden anheimstellt (materielle Seite).

Das formelle Aufsichtsrecht bezieht sich auf die Prüfung der von den Kreisen und Gemeinden erlassenen Gesetze. Es hat die Aufgabe, zu untersuchen, ob sie dem Sinn und Geist der besonderen Vorschriften der Bundes- und Kantonsverfassung, sowie andern Bundes- und Kantonsgesetzen oder dem wohlerworbenen Rechte Dritter nicht zuwiderlaufen. Gegebenenfalls hat es nötige Abänderungen oder Ergänzungen zu verlangen. Darüber hinaus begründet

es aber für die Aufsichtsorgane weder ein Recht, positive Bestimmungen vorzuschreiben, noch Statuten und Beschlüssen der Selbstverwaltungskörper die förmliche Sanktion zu erteilen, d. h. sich über deren Rechtsbeständigkeit auszusprechen, denn Art. 38 der Kantonsverfassung spricht den Kreisen und Art. 40 den Gemeinden die Befugnis selbständiger gesetzlicher Regelung ihrer Verwaltung zu. Der Zweck der Aufsicht liegt vielmehr nur darin, der Entstehung von Diskrepanzen zwischen Ortsstatuten und Staatsgesetzen vorzubeugen.

Das formelle Aufsichtsrecht erfüllt seine Aufgabe daher mit der Feststellung der beiden Thatsachen, dass die von bundes- und kantonswegen nicht normierten, sondern den Selbstverwaltungskörpern zur autonomen Regelung überlassenen Materien von diesen auch thatsächlich geregelt werden und dass diese Regelung im Sinne der Autonomie geschehe.

Gegenstand des materiellen Aufsichtsrechts dagegen ist alles, was über die Grenzen der autonomen Gesetzgebung hinausgeht, also besonders der sich in ihrer Ausführung ergebende Gang der Selbstverwaltung.

In der Art der Bethätigung tritt das Aufsichtsrecht der Regierung über beide Gebiete durch seine Kontrolle und wo nötig durch eigenes Eingreifen in die Erscheinung.

In formeller Hinsicht befasst es sich ausschliesslich mit der Statutenprüfung und ist beschränkt auf die Verfassungen der Kreise und Gemeinden. Wenn diese den eidgenössischen und kantonalen Anforderungen genügen, so sind damit die Schranken, innert welchen sich dann die Selbstverwaltung ganz frei bewegen kann, festgesetzt. Gesetze und Reglemente unterliegen daher dem Prüfungs- und Genehmigungsrecht nur dann, wenn sie, obwohl in Form eigener Ordnungen abgefasst, in Wirklichkeit nur Teile oder Ergänzungen der Verfassung, also nicht bloss

ausführende Bestimmungen dazu darstellen. (Waldordnungen, Steuergesetze, besondere Statuten über Taxen betreffend Genuss und Mitgenuss der Gemeinde-Utilitäten etc.) — Verfassungsänderungen unterliegen ebenfalls der Genehmigung.

Die Statutenprüfung ist obligatorisch. Kreise und Gemeinden können nötigenfalls aufgefordert werden, ihre Verfassungen innert einer gewissen Frist zur Prüfung einzusenden. Die Regierung hat auch das Recht, Behörden, welche mit der Einsendung saumselig sind, zu büssen. Es ist jedoch zwischen Kreisen und Gemeinden zu unterscheiden, indem die Kreise zur Aufstellung von Statuten nicht verpflichtet sind, wenn sie jedoch solche aufstellen, dieselben der Regierung vorlegen müssen, wogegen die Gemeinden sowohl Statuten aufzustellen als vorzulegen haben. Die Einführung des Obligatoriums der Aufstellung wurde veranlasst durch Missstände im Gemeindewesen, die hauptsächlich auf den Mangel geschriebenen Statutarrechts zurückzuführen waren. Wie nötig sie war, zeigte eine Erhebung von 1867 über den Bestand der Gemeindeordnungen, welche ergab, dass von den 227 Gemeinden des Kantons nur 80 den Anforderungen vollständig genügende Statuten besassen, während 98 mangelhafte und 49 Gemeinden gar keine hatten.

Die Prüfung der Verfassungen der Kreise und Gemeinden (die formelle Aufsicht) besorgt die Regierung direkt und gleichmässig für Kreise und Gemeinden. Bei der materiellen Aufsicht ist hingegen insofern ein Unterschied zwischen den beiden Arten von Selbstverwaltungskörpern zu machen, als die Regierung ihr Aufsichtsrecht über die Gemeinden in der Regel nicht direkt, sondern durch das Mittel der Kreisbehörden ausübt.

Während die Bezirke nur Stufen im Aufbau der Gerichtsverfassung sind, bilden die Kreise den administra-

tiven Zwischenbau zwischen Gemeinden und Staat und sind die Kreisämter, bezw. Kreisräte die einzigen Mittelbehörden, deren sich die Regierung bedienen kann. Sie thut dies meist durch spezielle oder in Zirkularform an die Kreisbehörden erlassene Anfragen. Auf diese Art ordnet sie von Zeit zu Zeit auch die periodischen Prüfungen der Gemeinderechnungen durch die Kreisämter an. Wenn sie es verlangt, so haben die Kreisbehörden die ganzen Gemeindeverwaltungen zu inspizieren und ihr darüber Bericht zu erstatten. Folgendes Beispiel gewährt einen kurzen Einblick in die Art und Weise eines solchen Vorgangs. Mit kleinrätlichem Ausschreiben vom 1. Mai 1878 wurden sämtliche Kreisämter angewiesen, in allen Gemeinden ihrer Kreise darüber Nachschau zu halten, ob die von ihnen in früherer Berichterstattung konstatierten Mängel und Rückstände in den Gemeindeverwaltungen gehoben seien. Wo dies nicht der Fall war, waren die Kreisämter verpflichtet, die säumigen Gemeinden unter Anberaumung kurzer Fristen dazu anzuhalten. Wie solche Weisungen an die Kreise zur Ausführung gehen, so können sie ihnen auch bloss zur Mitteilung an die Gemeinden erteilt werden; immer erscheinen die Kreise als Mandatare der Regierung.

In Bezug auf die Eingriffe, die, abgesehen von der blossen Kontrolle, nötig werden mögen, kann die staatliche Oberaufsicht von sich aus, oder auf Beschwerde einschreiten. Die Eingriffe, welche die Regierung von sich aus vornimmt, verwandeln die Aufsicht eo ipso in eine Einmischung in die Selbstverwaltung selbst. Sie haben ihren Rechtsgrund in dem Umstand, dass alles Selbstverwaltungsrecht von der Staatsgewalt abgeleitetes Recht ist, und dass die Folgen jeder schlechten Verwaltung von Seite der Selbstverwaltungskörper indirekt immer auf den Staat zurückfallen. So hat der Kanton in den Riss zu

treten, wenn eine Gemeinde wegen schlechter Vermögensverwaltung ihrem pekuniären Ruin entgegensteuert, wodurch sie unfähig werden kann, ihre Armenlast zu tragen. Er muss sich daher das Recht und die Mittel wahren, um eingetretenen oder zu befürchtenden Missbräuchen wirksam entgegentreten zu können. Dies thut er dadurch, dass er der Regierung die Kompetenz verleiht, durch das Mittel der Verhängung der Kuratel von der gewöhnlichen zu erweiterter, bezw. verschärfter Aufsicht zu schreiten.

Dieses System obrigkeitlicher Einwirkung rechtfertigt sich ausser bei ordnungswidriger Verwaltung auch durch die Natur gewisser Anstände. Wiederholt hat es sich ereignet, dass in Gemeinden wegen Widerstreits zwischen der politischen Gemeinde und ihren Fraktionen annehmbare Statuten nicht zustande zu bringen gewesen sein würden, wenn nicht durch Abordnung eines Regierungskommissärs zu diesem Auskunftsmittel gegriffen worden wäre. Das Recht der Verhängung der Kuratel ist dem Kanton durch die Verfassung nur gegenüber Gemeinden gegeben. Diese wird meist durch einen Regierungskommissär ausgeübt und dauert so lange, bis die Verhältnisse ins Geleise gebracht und für eine gute Verwaltung Gewähr zu leisten imstande sind.

Während seiner Funktion ist der Regierungskommissär ein vom Staat eingesetzter Selbstverwaltungsbeamter. Damit stimmt überein, dass die betreffenden Selbstverwaltungskörper die Kosten ausserordentlicher Beaufsichtigung selbst zu tragen haben. Trotzdem es sich durch den scheinbaren Übergang von der Aufsicht zur ausübenden Verwaltung gewissermassen um temporäre Zurücknahme einzelner anvertrauter Kompetenzen seitens des Kantons handelt, wird der leitende Grundgedanke der Selbstverwaltung, der in der Ausübung der Staatsgewalt durch Lokalverbände liegt und den Zwek hat, ihren Besonder-

heiten Rechnung zu tragen, durch die Einsetzung eines solchen Funktionärs nicht geändert. Der Charakter der Selbstverwaltung ist auch in Bezug auf die Selbstverwaltungsorgane nie im Sinne einer von der Rücksicht auf den übrigen Staatsorganismus entbundenen Freiheit aufzufassen, sondern die Kreise und Gemeinden und ihre Behörden sind in letzter Linie selbst nichts anderes, als Glieder dieses Staatsorganismus, d. h. kantonale Organe.

Die Regierung kann ex officio zu Eingriffen in die Selbstverwaltung schreiten, oder dazu auf dem Beschwerdewege veranlasst werden. In letzterem Fall verwandelt sich die staatliche Aufsichtsbehörde in eine Rekurs- und Beschwerdeinstanz. Als solche hat sie den Zweck, bei missbräuchlicher oder unrichtiger Anwendung statutarischer Bestimmungen Remedur zu schaffen, oder Recht zu sprechen, wenn gegen Kreis- oder Gemeindebeschlüsse Rekurse an sie prosequiert werden. Gegen ihre Entscheidungen geht der Rekurs an den Grossen Rat als oberste politische und administrative Instanz.

V.

Verhältnis der Kreise und Gemeinden zueinander.

Die Kreise und Gemeinden stehen zueinander in einem Verhältnis gleichzeitiger Neben- und Überordnung. Dieser Dualismus ist zurückzuführen auf ihre Entstehung, bezw. auf den Übergang vom »Kleinstaatenstaat« zum Einheitsstaat.

Für die Nachbarschaften bedeutete die Verwandlung weiter nichts als eine Erhebung aus ihrer Stellung als Gemeinden der Hochgerichte und Gerichte zu Gemeinden des einheitlichen Kantons. Für die Hochgerichte und Gerichte hatte sie jedoch zweierlei Folgen. Sie kam einerseits einer capitis deminutio gleich, indem die souveränen Staatswesen zu blossen Selbstverwaltungskörpern herabsanken, während sie anderseits den Gemeinden gegenüber ihre übergeordnete Stellung beibehielten.

Das Verhältnis der Nebenordnung ist gegeben durch die sowohl Kreisen als Gemeinden verliehene Eigenschaft des Selbstverwaltungskörpers. Ein prinzipieller Unterschied besteht also nach dieser Richtung nur in Bezug auf die Aufgaben, in welche sich die einen und die andern zu teilen haben und welche sich unter Berücksichtigung des angeführten traditionellen Verhältnisses zwischen ihnen gewissermassen von selbt ergeben.

Hinsichtlich der Art, wie sie ihre Aufgaben lösen wollen, ist bei beiden ihr Selbstverwaltungsrecht massgebend. Beiden sind in erster Linie die Verwaltung ihrer Vermögens- und sonstigen Angelegenheiten und die Er-

hebung von Steuern als Rechte zuerkannt. Die Vermögens- und Steuerverwaltung tritt indessen bei den Kreisen als mehr nebensächlich zurück, weil sie meistens kein grosses Vermögen besitzen und ihre aus Steuern zu deckenden Ausgaben gering sind. Umgekehrt stehen bei den Gemeinden die administrativ-ökonomischen Angelegenheiten im Vordergrunde, weil sie die untersten lokalen Verbände sind, deren Bedeutung besonders auf dem heimatrechtlichen und ökonomischen Gebiete liegt, wie auch unter dieselben sozusagen das ganze Vermögen der alten Markgenossenschaften aufgeteilt wurde.

Die Überordnung entsteht durch die staats- und verwaltungsrechtlichen Abstufungen in der organischen Einteilung des Kantons. Durch dieselbe wurde die Hauptbedeutung der Kreise in ihre Stellung als Mittelorgane zwischen Staat und Gemeinde verlegt, währenddem sie zugleich als Selbstverwaltungskörper ihr Statutarrecht behielten. In der einen Eigenschaft sind sie verpflichtet, die ihnen durch Gesetz übertragenen Aufsichtsrechte über die Gemeindeverwaltungen auszuüben. In der andern haben sie die Befugnis, teils zum Zwecke der Ausführung dieser Aufgaben, teils auch sonst in politischer und administrativer Beziehung allgemeine, für alle Gemeinden ihres Sprengels obligatorische Verordnungen zu erlassen. Die betreffende Bestimmung ist im § 2 des Gesetzes über Feststellung von politischen Gemeinden enthalten.

Bezüglich ihrer Aufsicht ist wohl zu beachten, dass es sich hier im Gegensatz zu dem vom zentralen Aufsichtsrecht abgeleiteten Recht um das autoritative Recht der Kreise handelt, d. h. um ihr Aufsichtsrecht kraft Gesetz und nicht bloss kraft Beauftragung. Die Kreisämter nehmen dadurch innerhalb den ihnen zugewiesenen Aufsichtsbefugnissen den Gemeinden gegenüber die Stellung einer obersten Aufsichtsbehörde ein. Soweit es sich daher

um Pflichten der Gemeinden handelt, können die Kreise ihnen auch Aufträge überweisen. Ebenso sind die Gemeindeorgane, soweit sie von den Kreisbehörden in Anspruch genommen werden müssen, gleichzeitig als Kreisorgane zu betrachten. Es ist also das ganz gleiche Verhältnis vorhanden, wie zwischen Gemeinde und Staat.

Durch ihr Statutarrecht können die Kreise auch weiter gehen und allgemeine kantonale Bestimmungen durch spezielle näher fixieren. So bezeichnen die Oberengadiner Kreisstatuten den Gemeindepräsidenten als das Organ, welchem in Sachen der öffentlichen Sicherheit gegenüber dem Kreisgerichtspräsidenten die Anzeigepflicht von Vergehen obliegt, während § 10 des kantonalen Strafverfahrens diese Funktion dem »Gemeindevorstand« schlechthin zuweist.

B.

Die Selbstverwaltungskörper für sich.

I.

Allgemeines.

Unter dem Gesichtspunkte der Selbstverwaltung betrachtet, sind die bündnerischen Kreise und Gemeinden äusserst freie Partikularverbände, freier als es solche wohl irgend in einem andern Staat gibt. Was ihnen diesen Charakter verleiht, sind eine weitgehende Autonomie und das Recht unumschränkter Selbstwahl der Behörden, zwei Elemente, welche sich zum Recht der Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne gesellen und durch welche Kreise und Gemeinden nicht nur eine in Leitung und Ausführung durchaus freie Verwaltung besitzen, sondern auch die Befugnis, einerseits diese Verwaltung durch eigene Normen zu regeln und anderseits sie durch selbsternannte eigene Organe auszuüben.

Weder die eigene Wahl der Behörden, noch das Recht der Autonomie sind zur Selbstverwaltung erforderlich, denn das Wesen der Selbstverwaltung beruht einzig und allein in einer gesetzlich begrenzten Unabhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane von zentraler Leitung der Verwaltung. Eine andere Frage aber ist die, ob mit einer von jeder gesetzgebenden Gewalt und jeder Freiheit in

der Wahl der Beamten entblössten lokalen Verwaltung auch der in politischen Motiven zu suchende Zweck der Selbstverwaltung (bestmögliche Anpassung an die konkreten Lokalverhältnisse) und eine thatsächliche Emanzipation von zentraler Hoheit wirklich erreicht werden könne.

Diese Frage ist nach beiden Richtungen entschieden zu verneinen. Was die obrigkeitliche Ernennung der Beamten anbelangt, so birgt sie notgedrungen eine gewisse innere Abhängigkeit zur Zentralstelle und damit einen Widerspruch mit der Idee der Selbstverwaltung in sich. Es ist dies selbst dann der Fall, wenn die zentrale Befugnis auf ein blosses Vorschlags- und Bestätigungsrecht oder die Ernennung von Ehrenbeamten reduziert wird, denn sie schafft in allen Fällen ein von einem andern als dem zu verwaltenden Körper abhängiges, also ein ihm fremdes Beamtentum.

Wichtiger noch als die Selbstwahl der Behörden, welche unter der Voraussetzung der Selbstverwaltung überhaupt ein Kennzeichen wahrhaft unabhängiger Selbstverwaltung ist, erscheint die Autonomie. Damit eine Verwaltung im Sinne richtiger Anpassung an die Verhältnisse organisiert werden könne, muss ihr eine eigene Gesetzgebung zur Seite stehen. Manche bezeichnen sogar die Autonomie als das erste Prinzip der Selbstverwaltung, oder behandeln Selbstverwaltung und Selbstgesetzgebung als sich bedingende Korrelate. Beides ist vielleicht nicht begrifflich, wohl aber politisch durchaus richtig. Eine wohlverstandene Selbstverwaltung ohne ein entsprechendes Mass autonomer Gesetzgebung ist gar nicht denkbar. Erst durch die Spezialisierung des Ausführungsmodus bekommen die staatlichen Maximen die Form, in welcher sie in die vielgestalteten lokalen Verhältnisse hineinpassen, ohne an einem Orte übers Ziel zu schiessen oder überschüssigen Ballast darzustellen und am andern Orte Lücken zu lassen.

Durch die von einer vollständigen Selbstorganisierung begleitete Selbstverwaltung werden die Selbstverwaltungskörper in den Stand gesetzt, ihre eigenen lokalen Interessen ohne Behinderung durch allzu entfernte, nicht wohl orientierte zentrale Instanzen nach wohlverstandener eigener Einsicht zu gestalten. Erst in dieser Erweiterung ist sie imstande, auch die zur Wahrnehmung und Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten nötige Fähigkeit der Bürger zu entwickeln und damit zur Grundlage der bürgerlichen Selbstregierung und bürgerlichen Freiheit zu werden.

Der Nachteil einer derartig ausgerüsteten Selbstverwaltung ist dabei höchstens der, dass im Gegensatz zur Rücksicht auf höhere Interessen der Kleingeist zu sehr anwachsen kann, oder dass ein Matadoren- und Dorfkönigtum entsteht, welches imstande ist, sehr schädlich zu werden. Allein dies sind Abweichungen vom richtigen Weg, die sich bei jeder Institution in irgend einer Form zeigen können.

II.

Die Statuten der Kreise und Gemeinden.

Das für die Kreise und Gemeinden geltende öffentliche Recht ist zum Teil kantonales Recht, zum Teil Statutarrecht. Die Statuten enthalten dasjenige Recht, wonach Kreise und Gemeinden sich selbst verwalten, also den Teil des Rechts, der nicht vom Kanton gesetzt, sondern unabhängig aufgestellt wird. Es handelt sich bei den Kreis- und Gemeindestatuten somit um die autonome Regelung der Selbstver-

waltungsangelegenheiten und zwar in erster Linie durch konstitutionelle Bestimmungen.

In älterer Zeit waren geschriebene Statuten seltener. Jedoch zeichnen sich einige Gemeinden dadurch aus, dass sie sehr alte und in ihrer Form ausgezeichnete Statuten besitzen. So z. B. hat *Laax* eine geschriebene romanische Gemeindeordnung von 1724. *Sagens* besass unter dem Namen »cudisch da vischins« (Nachbarenordnung) schon seit 1715 geschriebene Statuten. Was die deutschen Gemeinden betrifft, so reichen die Anfänge geschriebener Ordnungen bis ins 15. und 16. Jahrhundert zurück, und das statutarische Gemeindegesetz von *Poschiavo* und *Brusio* datiert vom Jahre 1388, wurde in den Jahren 1474, 1549, 1573, 1667 und 1757 revidiert oder durch Reglemente ergänzt und 1812 den neuen Verhältnissen angepasst und gedruckt. Die Städte *Chur, Ilanz* und *Maienfeld* hatten als solche schon früh entwickelte Stadtrechte für die Verwaltung der ökonomischen Angelegenheiten.

Über den inhaltlichen Wert dieser älteren Urkunden dürfte ein Urteil des Professors Dr. R. Wagner von Leipzig Interesse darbieten. In den »Rechtsquellen des Kantons Graubünden« schreibt Professor Wagner über das Landbuch von *Langwies:* »Ich möchte dieses Landbuch als ein kleines Meisterstück ländlicher Gesetzgebung bezeichnen. Kaum 300 Leute bilden jene Gemeinde noch heutzutage und doch, wenn man dieses Landbuch vergleicht mit den legislatorischen Produkten des 17. Jahrhunderts, die in grösseren Gebieten oder Städten, ich meine namentlich Deutschlands, vorgenommen wurden, so kann es nicht zweifelhaft sein, wem der Vorzug gebührt!«

Im ganzen genommen befassten sich jedoch die Statuten als Landbücher nicht allein mit der Ordnung der Verwaltungs-Angelegenheiten, sondern auch mit Strafrecht und Zivilrecht. Sie enthielten das Landesrecht der Hoch-

gerichte und Gerichte. Eigentliche Kreis- und Gemeindestatuten im neueren gewöhnlichen, auf die Verwaltung beschränkten Sinn hatte man selbst nach der Vereinigung Graubündens zum Einheitsstaat nicht, solche fallen erst in die neuere Zeit. Es wurden nur die wichtigsten Beschlüsse kurz protokolliert, während die Verwaltung meistenteils dem Herkommen gemäss geregelt wurde. Die rechtliche Ordnung beruht also auf Gewohnheitsrecht.

Bei den **Kreisen** hat sich dieser Stand der Dinge im ganzen noch bis jetzt erhalten, indem sie sich ohne geschriebene Statuten verwalten, weil ihre Aufgabe wegen ihrer gerichtlichen Thätigkeit wesentlich in den Funktionen als Organe der Regierung und damit vor allem in der staatlichen Aufsicht besteht. Eigene Kreisstatuten hat nur das *Oberengadin*. Doch haben einige andere Kreise insofern ihre Kreisangelegenheiten statutarisch geordnet, als sie dieselben, da sie nur aus einer einzigen Gemeinde bestehen, im Gemeindestatut unterbrachten. Eine Ausnahme davon macht die Stadt *Chur*, deren Verfassung ausschliesslich die Gemeinde als solche betrifft.

Die Statuten des Kreises *Oberengadin* sind sehr ausführlich und bis ins Kleinste erschöpfend. Sie sind in romanischer Sprache abgefasst und in 7 Abschnitte eingeteilt. Sie enthalten eine Definition des Kreises mit Bestimmungen über die Abgrenzung seiner Kompetenzen gegenüber den 11 Gemeinden, namentlich in ihrer Beziehung als Organe des Kreises, enthalten Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Gesetz über Kreiswahlen und Bestimmungen über die Behördenorganisation und die Kreisverwaltung mit spezieller Ordnung verschiedener ausschliesslicher Kreisangelegenheiten, wie des freiwilligen Schiesswesens, der Alppolizei, des Weiderechts, kurz des Kreises als eigener ökonomischer Korporation. In Bezug auf das Weiderecht bestimmen sie z. B., dass jeder Bürger

des Kreises, der in einer anderen Gemeinde wohnt, als in derjenigen, wo er Bürger ist, alle Weiderechte geniessen und alle Lasten tragen soll, wie der Gemeindebürger.

Die **Gemeinden** sind in neuerer Zeit durchgängig mit Statuten versehen, weil sie, wie früher bemerkt, zur Aufstellung solcher verpflichtet sind. Grosser Rat und Regierung sind noch weiter gegangen und verlangen nicht nur die Aufstellung von Statuten, sondern stellen noch bestimmte Anforderungen an dieselben, indem sie die Aufnahme von Bestimmungen über gewisse Materien vorschreiben.*) Schliesslich liessen auch einige ins Gemeindewesen einschneidende allgemeine Landesgesetze eine ihrem Inhalt entsprechende Berücksichtigung in den Statuten als angezeigt erscheinen. Als solche fallen besonders alle diejenigen Gesetze in Betracht, welche den Gemeinden Aufgaben zuweisen; so die Ausführungsbestimmungen zum eidgenössischen Niederlassungsgesetz und zum Militärorganisationsgesetz, die kantonale Forstordnung und das Schulgesetz.

Die Anforderungen, die auf die eine oder andere Art von Staatswegen an den Inhalt der Gemeindeordnungen ausdrücklich gestellt oder im Interesse der Vollständigkeit nahe gelegt werden, lassen sich ihrem Wesen nach in drei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe betrifft die Organe, die zweite die Verwaltung und die dritte die Statutenrevision.

*) Solche Bestimmungen sind in erster Linie gleichzeitig mit dem Obligatorium der Gemeindestatuten durch den mehrmals zitierten Grossratsbeschluss von 1865 als wesentliche Erfordernisse der Gemeindestatuten namhaft gemacht worden. (S. 42). Sodann verpflichtete die Regierung die Gemeinden einerseits durch die ebenfalls schon erwähnte Weisung von 1878, welche sie zu Handen der Gemeinden den Kreisämtern erteilte, zur Eintragung des Resultats der Rechnungsrevisionen ins Gemeindeprotokoll und empfahl anderseits anlässlich der Genehmigung von Statuten jedesmal die Aufnahme einer Bestimmung über die Statutenrevision.

Erste Gruppe: In Bezug auf die Organisation wird verlangt, dass die Statuten Bestimmungen enthalten:

1. über Einberufung der Gemeindeversammlung;

2. über Wahl und Zusammensetzung des Gemeinderates oder Vorstandes und der anderen Behörden (Schulrat, Waldkommission, Armenkommission u. s. w.):

3. über die Rechte und Funktionen aller dieser Organe,

4. über Feststellung der Befugnisse und Verpflichtungen der Beamten.

Zweite Gruppe: Die Verwaltung ist in folgenden Punkten zu regeln.

1. Sind Grundsätze über die Verteilung der öffentlichen Lasten, resp. Gemeindesteuern aufzunehmen. Die Steuern sollen nach festen Prinzipien geregelt sein. Ein blosser Vorbehalt, dass Steuern dekretiert werden können, genügt nicht, sondern es ist allerwenigstens Aufnahme des Grundsatzes notwendig, dass im Falle Bedürfnisses das kantonale Steuergesetz massgebend sein soll.

2. Ist eine prinzipielle Feststellung der Taxen für Genuss und Mitgenuss der Gemeinde-Utilitäten (sowohl für Bürger als für Niedergelassene) erforderlich.

3. Im weitern ist eine Waldordnung aufzustellen.

4. Ist die Aufnahme von Bestimmungen betreffend periodische Rechnungsablegung und Protokollierung ihres Ergebnisses vorzusehen.

Dritte Gruppe. Die Bestimmungen über die Statutenrevision beschränken sich auf:

1. eine Bestimmung über die Bedingungen, unter welchen eine Revision der Gemeindeordnungen vorgenommen werden kann und

2. auf die Aufnahme der Bemerkung, dass wesentliche Abänderungen der von der Regierung genehmigten Statuten ebenfalls der regierungsrätlichen Genehmigung bedürfen.

Die Gemeindeordnungen sind sehr einlässlich. *Zuoz* hat z. B. gedruckte Statuten von 320 Paragraphen, zu denen noch ein Forstreglement mit 60 Paragraphen kommt. Die sehr präzise Gemeindeordnung von *Pontresina* zählt 94 Artikel u. s. w. Kleine Gemeinden haben meist ihren beengten Verhältnissen entsprechende kleine Verfassungen. Aber auch viele grosse haben kurze und dennoch genügende, zum Teil gerade wegen ihrer Kürze vorzügliche Verfassungen (*Thusis, Klosters-Serneus* etc.) Es ist hier jedoch in Bezug auf die Anordnung des Stoffes ein Unterschied zu machen, indem die grössere Zahl der Gemeinden Verfassung und Gesetz nicht genau trennen und manche von ihnen sogar die bloss reglementarischen Bestimmungen den Verfassungs- und Gesetzesparagraphen mit fortlaufender Nummer anreihen. Solchem Verfahren ist es zuzuschreiben, wenn zum Beispiel die Gemeinde *Ruschein* anno 1867 eine deutsche Verfassung von nur 8 Paragraphen hatte und elf Jahre später eine romanische von 140 Paragraphen aufsetzte.

Im ganzen sind die Statuten wohl geeignet, einer guten Selbstverwaltung zu entsprechen. Gewisse Mängel, welche ihnen hie und da anhaften, sind meist formeller Natur. Es fehlt manchenorts, wie bemerkt, die strikte Ausscheidung zwischen Verfassung und Gesetz, statutarischen und reglementarischen Bestimmungen. Sodann enthalten manche gewisse materiell nötige Bestimmungen nicht. *Panix* z. B. enthält keine Regelung derjenigen Rechte der Niedergelassenen, welche noch speziell von der Gemeinde festzusetzen sind. Allerdings hat *Panix* dermalen noch keine Niedergelassene. Aber es wäre zweckmässig, dass die bezüglichen Bestimmungen vorher rechtzeitig aufgestellt würden, wie bei der Steuergesetzgebung die Grundsätze, welche für den Fall des Bezuges von Gemeindesteuern zu gelten haben, festgesetzt werden sollen, bevor das unmittelbare

Bedürfnis da ist. Es wird damit der Anschein einer Gelegenheitsgesetzgebung vermieden.

Mit den gerügten Mängeln würde durch eine einfache Normalordnung von vorneherein aufgeräumt. Im Jahre 1853 war ein Gemeindegesetz ausgearbeitet worden, welches eine allgemeine Gemeindeordnung gebracht hätte. Dasselbe wurde jedoch in der Volksabstimmung abgelehnt. Im Jahre 1888 wurde eine Kommission zur Aufstellung von Normalien niedergesetzt. Infolge der bezüglichen Arbeiten besitzt man jetzt seit 1890 Normalgemeindeordnungen, welche als solche subsidiär Geltung haben oder als Leitfaden für die Aufstellung von neuen Statuten dienen.

Die Normalgemeindeordnung ist eingeteilt in vier Hauptabschnitte: Organisation, Haushalt, Rechnungswesen, Statutenrevision. Sie hat hauptsächlich den Zweck einer Richtschnur für die äussere Anordnung neuer Verfassungen, in welche nur Bestimmungen von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung aufgenommen werden sollen. Alles übrige dagegen soll in Zukunft in das Gebiet der Spezialgesetze oder Verordnungen verpflanzt werden. Vom Standpunkt der Regierung als Aufsichtsbehörde betrachtet, enthält die Normalgemeindeordnung also nur die dem formellen Prüfungsrecht unterliegenden Bestimmungen, während alle andern gesetzlichen Vorschriften der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper in der Regel nicht anders, als auf Rekurs hin der Regierung zur Prüfung zufallen.

Dieser Normalgemeindeordnung folgte im Jahre 1891 eine solche für Fraktionsgemeinden.*) In derselben wurde den besonderen Verhältnissen dieser Gemeinden, die aus verschiedenen, für ihren Teil wieder als Gemeinden eingerichteten Fraktionen bestehen, Rücksicht getragen. Diese Normalordnung ist gegenüber derjenigen von 1890 nur durch einige Bestimmungen über die politische Stellung

*) d. h. Gemeinden, die aus Fraktionen bestehen.

der Gemeinden zu den Fraktionen erweitert und betont besonders, dass Materien, welche durch die Staatsgesetzgebung der Gemeindeaufsicht unterliegen, Sache der Gesamtgemeinde seien, während den Fraktionen die Verwaltung ihres Sondergutes mit dem Charakter eines eigenen öffentlich-rechtlichen Korporationsvermögens zusteht. Damit hatte man den schon lange ganz ungesunden Verhältnissen, bei denen geregelte Gemeindeverwaltungen infolge der Zersplitterung fast unmöglich waren und durch die viele Eingriffe mittelst Abordnung eines Regierungskommissärs nötig wurden, abgeholfen.

III.

Die ökonomischen Verbände als solche.

Unter den ökonomischen Verbänden sind die selbstständigen Korporationen zu verstehen, die innert dem Rahmen der Selbstverwaltung bestimmte staatliche oder kirchliche Zwecke verfolgen, ohne Bestandteile der staatlichen Organisation zu sein. Es sind mit andern Worten jene speziellen Verbände, die in Bezug auf die Verwaltung und Benutzung eines Sondergutes in ökonomischer Hinsicht mit eigenen Rechten versehen und von der Gemeindeverwaltung ganz oder teilweise losgetrennt und selbständig sind. Obwohl sie auch in den Kreisen (z. B. als Zweckverbände) denkbar wären, kommen sie doch nur in den Gemeinden vor.

Die verschiedenartigen Formen, in denen sie anzutreffen sind, lassen sich mit geringen Abweichungen in folgende vier Hauptgruppen einteilen: in Fraktionen, Bürgergemeinden, Schul- und Kirchgemeinden. Die Ver-

hältnisse, in welchen solche Verbände unter sich und zu den Gemeinden stehen, können sehr verschiedene sein, indem es z. B. vorkommt, dass verschiedene Gemeindefraktionen zu ein und derselben Kirchgenossenschaft gehören, oder umgekehrt verschiedene Kirchgenossenschaften innerhalb einer Gemeinde bestehen können u. s. w. Die Gemeinde Davos umfasst 5 Kirch- und 8 Schulgemeinden.

Die Ursache dieser Vielseitigkeit ist teils in der verschiedenen geschichtlichen Entwicklung, teils in der grossen Entfernung der zu einer Gemeinde gehörenden Nachbarschaften und Höfe voneinander und endlich auch in der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses zu suchen. Einheitlichkeit findet man nur bei den Bürgerkorporationen, indem jede politische Gemeinde eine Bürgergemeinde hat. Diese Thatsache kommt davon her, dass die Bürgergemeinden im Grunde mit den alten politischen Gemeinden identisch waren, bis sie 1874 durch das Niederlassungsgesetz um alles dasjenige gebracht wurden, was das Gesetz der Einwohnergemeinde zuschied und was die Aufgabe der neuen politischen Gemeinde mit ihrer ausschliesslichen öffentlichrechtlichen Wirksamkeit ausmacht.

1. Die **Fraktionen** sind ökonomische Genossenschaften, deren Korporationsvermögen hauptsächlich in Grund und Boden besteht und zwar im Grund und Boden der Gemeinde, in den sie sich teilen. Sie sind dadurch entstanden, dass verschiedene Nachbarschaften oder Höfe, die ursprünglich wie Gemeinden organisiert waren, bei der politischen Einteilung des Kantons nicht zu einzelnen Gemeinden erhoben, sondern zusammen zu einer Gemeinde vereinigt wurden, weil sie entweder zu klein waren, oder weil sie von jeher unter sich in einem gewissen Verhältnis engerer Zusammengehörigkeit standen. Ihre unter sich abgegrenzten Gebiete unterliegen einerseits der ökonomischen Separatverwaltung der Korporation, während sie anderseits von

der Territorialhoheit der politischen Gemeinde als Einheit umspannt werden und auch bürgerrechtlich als Ganzes zusammengehören.

Infolge der politischen Einheit der Gemeinde bestehen zwischen ihren einzelnen Fraktionen keine öffentlichrechtliche Schranken und gelten Bürgerrecht und Niederlassung im ganzen Gemeindegebiet gleichmässig. Um an den Rechten einer Fraktion teilzunehmen, genügt daher Gemeindeangehörigkeit und Wohnsitz auf Gebiet der betreffenden Fraktion. Ihr separater Komplex ist nur als ein Teil des öffentlichen Gemeindegutes anzusehen.

2. **Schulgemeinden.** Die Fraktionen bilden in der Regel auch eigene Schulgemeinden für sich. Sonst haben die meisten Gemeinden zwar eigene Schulfonds — zu deren separaten Verwaltung sie verpflichtet sind — aber keine für sich abgesonderten Schulgemeinden.

3. Die **Kirchgemeinden** sind Kirchgenossenschaften, welche innerhalb der Schranken der Verfassung und der Staats- und Gemeindegesetzgebung ihr eigenes Vermögen besitzen, bestehend in Kirche und Kirchenfonds, und ihre kirchlichen Verhältnisse selbständig verwalten, z. B. die Geistlichen frei wählen und entlassen.

4. **Bürgergemeinde.** In einem ganz eigenartigen Verhältnis zur Gemeinde steht die Bürgerkorporation. Sie hat das Eigentum an allen Gütern behalten, die ursprünglich Gemeindegüter waren, also vornehmlich an Waldungen, Allmenden und Alpen. Das Verfügungsrecht dagegen ging vollständig an die neue politische oder Einwohnergemeinde über und stellt sich als absolutes Gebrauchsrecht dar. Eine praktische Konsequenz davon resultiert aus Art. 14 des Niederlassungsgesetzes, wonach die Nutzung des Gemeindeeigentums in erster Linie dazu da ist, die laufenden Auslagen der Gemeinde zu decken. Nach diesem Artikel dürfen nämlich die Gemeinden keine Steuern erheben, solange

die Erträgnisse des Gemeindevermögens mit Ausnahme der bereits fest ausgeteilten Gemeindegüter (Gemeindelose, im Dialekt und auch im Gesetz »Gemeindslöser« genannt) zur Deckung der öffentlichen Ausgaben hinreichen. Ausserdem gibt Art. 12 des gleichen Gesetzes jedem Schweizerbürger (vorausgesetzt, dass er niedergelassen ist) das Recht, gegen billigen Entgelt einen Mitgenuss am gesamten Gemeindevermögen zu beanspruchen.*) Der Niedergelassene geniesst also alle Rechte wie der Bürger. Nur mit Bezug auf die Taxe, die für diesen Mitgenuss an den Gemeinde-Utilitäten zu entrichten ist, findet ein kleiner Unterschied statt.

Wenn das Niederlassungsgesetz die Erhebung von Gemeindesteuern solange verbietet, als die Nutzungserträgnisse für die Bedürfnisse des Gemeindehaushalts ausreichen, so wollte es damit sagen, dass für die Nutzniessung ein Entgelt erhoben werden müsse, bevor das Privatvermögen besteuert werden darf. Es drückte aber diesen Willen sehr unklar aus, weil z. B. Art. 13 den Anschein erwecken könnte, als träfe diese Vergütung nur die Niedergelassenen. Erst die nachträglichen Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz über die Niederlassung gaben dem Verhältnis deutlichen Ausdruck, indem sie in § 2 bestimmten, dass einerseits für den Mitgenuss der Niedergelassenen an den Utilitäten Taxen bis zu 75 % des vollen Handels- resp. Nutzungswertes festgesetzt werden können, und dass anderseits keine Steuern auf das Privatvermögen gelegt werden dürfen, bevor nicht auch die Bürger eine Taxe (50 % dieses Wertes) bezahlen.

Die Art, wie die Nutzungstaxen seitens der Bürger und der übrigen Gemeinde bis zu diesen Maximalbeträgen festgesetzt werden, ist dabei eine höchst eigentümliche, indem

*) Ausgenommen sind auch hier die bereits erwähnten fest ausgeteilten Gemeindelose.

zuerst die ganze Gemeinde die Nutzniessungstaxen für die Bürger feststellt, wogegen die Bürger befugt sind, für die Niedergelassenen einen billigen Mehrbetrag zu bestimmen, den diese im Unterschied von den Bürgern als Zuschlag zu leisten haben. Dieser Zuschlag darf nach kleinrätlicher Genehmigungs- und Rekurspraxis die Hälfte der für die Bürger festgesetzten Taxe nicht überschreiten, d. h. wenn der Bürger eine Taxe von einem Franken zu entrichten hat, so soll die Taxe für den Niedergelassenen mit Zuschlag nicht mehr als $1^1/_2$ Franken betragen. Es liegt also auch hier das Verhältnis von 50 zu 75 zu Grunde.

Die Hauptpunkte der rein bürgerlichen Befugnisse sind im Art. 16 des Niederlassungsgesetzes festgestellt, wo die vier Kategorien aufgezählt werden, welche als rein bürgerliche Angelegenheiten betrachtet werden müssen. Es sind dies die Fragen, welche betreffen:

a) die Aufnahme ins Bürgerrecht:

b) das Armengut und die ausgeteilten Gemeindelose (wo solche vorhanden sind);

c) die Veräusserung von Gemeindeeigentum;

d) die Festsetzung der Taxe für den Mitgenuss an den Gemeinde-Utilitäten.

Trotz dieser Enumeration war es nicht immer leicht, zu sagen, wo die Grenze der bürgerlichen Rechte gegenüber der Gemeinde durchgeht. Dies beweisen die zahlreichen Rekurse. Namentlich gab Punkt *c* zu wiederholten Streitigkeiten Anlass, indem er nur von der Veräusserung von Gemeindeeigentum spricht, anstatt von einem Entscheidungsrecht über die Substanz. Es kann sich nämlich bei der freien Verfügungsgewalt der politischen Gemeinde sehr leicht geben, dass gewisse Verfügungen einer Veräusserung so ähnlich sind, wie ein Ei dem andern, ohne deshalb ausgesprochene Veräusserungen zu sein. So ge-

langte im Jahre 1885 ein Rekurs an den Grossen Rat, in welchem eine Bürgerkorporation einen von der Gemeinde abgeschlossenen Vertrag anfocht, weil derselbe einem Eisenbahnkonzessionär auf den Zeitraum von achtzig Jahren unentgeltlich das Recht der Benutzung einer Wasserkraft einräumte, wodurch die Bürgerkorporation für die ganze Zeit der Konzessionsdauer an der Ausübung ihrer Eigentumsrechte thatsächlich verhindert gewesen wäre. Der Grosse Rat entschied im Sinne des Rekurses. Er fand, dass Verfügungen, sobald sie sich über so lange Zeiträume erstrecken, ihrem Wesen nach als Veräusserungen aufzufassen seien und daher in die Rechtssphäre der Bürgerkorporation gehören.

Neben dem Eigentum verblieb der Bürgergemeinde nur bezüglich des Armenfonds auch ein eigenes Verfügungsrecht, indem ihr hier (aber nur hier!) die ausschliessliche Verwaltung zusteht. Dieser Umstand charakterisiert die Bürgergemeinde als blossen ökonomischen Armen-Unterstützungsverband der politischen Gemeinde. Wenn ihr daneben auch die Aufnahme ins Bürgerrecht als eigene Befugnis zusteht und selbst das Bürgereinkaufsgeld in ihre Kasse fliesst, so ist dies nur eine Konsequenz davon und eine in der Natur jedes Armenverbandes liegende Ergänzung.

Wo Fraktionen bestehen, bildet die Gesamtheit ihrer Korporationsgüter das Bürgergut.

* *
*

Die ökonomischen Verbände liegen ausserhalb des Bereiches der staatlichen Verwaltung, da sie nicht, wie z. B. die Schulkommissionen für das Schulwesen, die Armenkommissionen für das Armenwesen, als besondere Glieder der Staatsorganisation vorgesehen sind. Sie ver-

folgen daher die staatlichen Zwecke nicht wie diese von Staatswegen, sondern vielmehr nur als vom Staate zugelassene Institute. Wenn sie dessenungeachtet der Aufsicht der Gemeinden unterliegen, so liegt der Grund hiefür eben im Charakter ihrer Funktionen, die durchaus dem öffentlichen Rechte angehören. Die einzelnen Verbände können z. B. eigene Statuten aufstellen, aber diese dürfen in keinem Falle den Gemeindegesetzen widersprechen oder gar Übergriffe in die Sphäre der öffentlich-rechtlichen Herrschaft der Gemeinde enthalten. Das letztere gilt besonders für die sogenannten Fraktionen, deren Verfassungen infolge der geschichtlichen Entwicklung den Institutionen einer selbständigen Gemeinde so nahe stehen können, dass Konflikte und zahlreiche Rekurse lange Zeit fast unvermeidlich waren.

Aus dem Umstande, dass die ökonomischen Verbände nicht zum Staatsorganismus gehören, resultiert auch, dass sie dem Staate gegenüber nicht direkt verpflichtet sind und von diesem auch nicht in Anspruch genommen werden können, denn beides sind Attribute der Selbstverwaltungskörper. Wenn die Schulordnung dessenungeachtet schlechthin von »Schulgemeinden« und ihren Verpflichtungen und Befugnissen spricht und dabei keinen Unterschied zwischen den bezüglichen Rechten und Pflichten der Gemeinde als solcher und den Schulgemeinden blosser Nachbarschaften und Höfe macht, so sind hierdurch die einzelnen Schulgemeinden noch nicht den Korporationen der Staats- oder Selbstverwaltung gleichgestellt, sondern es werden einfach ihre Pflichten im Interesse der Schulpflege festgesetzt und zwar in dem Sinne, dass an alle Schulen, seien es Korporations- oder Gemeindeschulen, die gleichen Anforderungen gestellt werden. Ganz gleich verhält es sich mit den Bürgergemeinden und der ihnen übertragenen Armenverwaltung, indem auch hier als staatliches Organ

die politische Gemeinde fungiert, während die Bürgerkorporation bloss die ökonomische Grundlage und den persönlichen Verband, also gleichsam eine grosse Familie mit ihrem Vermögen bildet. Die Bürgergemeinde ist gemäss ihrer Stellung z. B. nicht befugt, Ausweisschriften auszustellen. Ein von ihr ausgestellter Heimatschein hätte weder im Innern des Kantons, noch nach aussen authentische Kraft, weil er nicht von einem staatlichen Organ herrührt, als welches in casu nur der Vorstand der politischen Gemeinde angesehen werden kann. Näheres darüber unter »Organe«.

IV.

Die Genossen.

Der gleiche Unterschied, der in Bezug auf ökonomische und politische Verbände zu machen ist, überträgt sich der Natur der Sache gemäss auch auf die zugehörigen Genossen. Die Mitglieder der Fraktions-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden sind Genossen dieser Korporationen und können als solche bei der Verwaltung des Korporationsvermögens mitwirken, haben Anteil an dessen Leistungen. Sie geniessen also die aktiven und passiven Rechte, welche mit der Aufgabe der Korporation verbunden sind. Sie sind aber keine Genossen im staatsrechtlichen Sinn, weil sich ihre in ausschliesslichen Eigentumsbefugnissen bestehenden Rechte als blosse Privatrechte qualifizieren, während die im Doppelsinn von Hoheitsrecht und Eigentumsrecht zu verstehenden Rechte am öffentlichen Dominium den poli-

tischen Körperschaften vorbehalten bleiben. Solche sind nur der Staat und die Selbstverwaltungskörper.

Die Frage nun, welche Teile der Bevölkerung als politische Genossen der Selbstverwaltungskörper anzusehen seien, beantwortet sich nach Bundesrecht. Laut Art. 43 der eidgenössischen Verfassung sind es alle am Orte niedergelassenen Orts- und Schweizerbürger.

Der zitierte Artikel 43 spricht mit Bezug auf das Stimmrecht, welches eines der wichtigsten politischen Rechte ist, nur von kantonalen und Gemeindeangelegenheiten. Er weisst also hinsichtlich Graubündens, wo man zwischen Kanton und Gemeinde in Form der Kreise noch eine dritte politische Körperschaft hat, eine Lücke auf, denn die Angelegenheiten des Kreises sind weder Angelegenheiten des Kantons, noch blosse Gemeindeangelegenheiten! In der Praxis freilich hat sich diese Lücke nie fühlbar gemacht und hätte dies auch kaum vermocht, denn es musste auf der Hand liegen, dass die Genossenschaftsrechte des Kreises wie die des Kantons und der Eidgenossenschaft von der Gemeindeangehörigkeit ausgehen. Demnach sind alle diejenigen als Kreisbürger anzusehen, welche politische Genossen einer zum Kreise gehörenden Gemeinde sind.

Das Kreisbürgerrecht bestand früher als eigenes Gerichtsbürgerrecht, als eine Art Staatsbürgerrecht für sich. Die damit verbundenen speziellen Kreisbürgerrechte haben sich aber wesentlich verflüchtigt. Sie bestehen nur noch in gewissen besonderen Fällen, wie z. B. im Oberengadin und anderswo (Vorderrhein) insofern, als die Kreisbürger auch in denjenigen Gemeinden die Gemeinderechte ausüben, wo sie nicht Gemeindebürger sind. Auch gibt es noch Kreise mit eigenem, nicht an die Gemeinden aufgeteilten Grundbesitz (Safien, die drei Kreise des Hinterrheins etc.) In solchen Kreisen geniesst der Gemeindebürger ein vierfaches Bürgerrecht in einem, indem zum

Gemeinde-, Kantons- und Schweizerbürgerrecht noch als viertes das Bürgerrecht des Kreises hinzukommt.

Durch das kantonale Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern zerfällt die Gemeindebevölkerung in drei verschiedene Kategorien: Gemeindebürger, Niedergelassene und Aufenthalter. Als vierte Kategorie reihen sich die Ausländer an, von denen das Gesetz nicht spricht, weil es sich nur auf die schweizerischen Niedergelassenen bezieht und die Ausländer vom Anteil an den politischen Genossenschaften des Inlandes eo ipso ausgeschlossen sind. Nebst ihnen sind auch die sogenannten Aufenthalter, das sind solche Inländer, welche das für den Begriff der Niederlassung nötige Requisit des dreimonatlichen Aufenthalts am Orte nicht erfüllt haben, nicht als politische Genossen anzusehen. Es bilden somit nur die Bürger und die Niedergelassenen die politische Gemeinde. Sie sind in dieser Hinsicht durchaus eine ganz gleichberechtigte Einheit ohne jeden Unterschied der Teile.

Unter Niederlassung ist nach genanntem Gesetz der dauernde Aufenthalt eines Schweizers an einem andern als an dem Orte, wo er Bürger ist, zu verstehen. Das Recht, die Niederlassung nachzusuchen, wird nach Art. 1 für alle Schweizer- (und Kantons-) Bürger gleichzeitig zur Pflicht, sobald sie nicht mehr in die Kategorie blosser Aufenthalter fallen. Wenn sich nach bündnerischem Gesetz auf diese Art das Recht der Niederlassung mit dem Momente, wo es entsteht, in eine Pflicht verwandelt, so kann dies bei der fast unlimitierten Aufnahmepflicht seitens der Gemeinden gegenüber den Niedergelassenen nur als eine aus dem Bundesrecht gezogene Folgerung zur Wahrung der Interessen der Gemeinde betrachtet werden. Eine Entbindung von dieser Pflicht wird nur denjenigen gewährt, die, obschon die Bedingung des dreimonatlichen Aufent-

halts erfüllt wäre, nicht die Absicht haben, länger als noch einen vierten Monat am Orte zu verbleiben.

Als blosse Aufenthalter werden nach Art. 2 des Gesetzes solche Schweizerbürger angesehen, die weder eigene Haushaltung führen, noch ein Geschäft oder einen Beruf auf eigene Rechnung betreiben. Nach Ablauf eines Jahres sind aber auch sie verpflichtet, um eine Niederlassungsbewilligung einzukommen. Der Aufenthalt unterscheidet sich also von der Niederlassung in allen Fällen entweder durch die kürzere, mehr vorübergehende Dauer, oder den Charakter unselbständiger Stellung an sich tragende Ortsanwesenheit.

Die alten Gemeinden waren der Aufnahme sowohl von Niedergelassenen (sog. Hintersassen oder Beisässen), als auch von Aufenthaltern sehr abgeneigt, und es bestanden namentlich gegen unberechtigte Einbrüche die rigorosesten Bestimmungen. Die Gemeinde *Flims* hatte schon 1567 eine eigene Verordnung wegen herziehenden Fremden, deren erster Artikel lautet: »Jeder Fremde, der in unser Dorf oder Gemeinde zieht, soll der Gemeinde ausdrücklich ohne allen Verzug 20 Gulden verfallen sein und soll das Geld sofort eingezogen werden«. Im Art. 3 heisst es dann ferner, dass keiner in die Gemeinde ziehen dürfe »ohne Bewilligung, ouch gunst ond wissen ond willen eines Ammanns, raths ond gantzen gemeint«. Das alte »Gemeinbuoch von Untervatz« (1680) bestimmte, dass, wer ohne der Gemeinde Wissen und Willen fremden Leuten mehr als 8 Tage Behausung gibt, 10 Pfund Busse zu bezahlen habe. 1701 wurde durch einen sog. Erläuterungspunkt beigefügt, dass niemand arme Leute mehr als zweimal über Nacht halten soll und 1768 diese Bestimmung noch verschärft und verallgemeinert, indem überhaupt verboten wurde, Fremde, die keine genugsame Ursache ihres Dableibens haben, mehr als eine Nacht zu beherbergen.

Seitdem das Recht der Niederlassung Bundes- und Kantonssache ist, sind die Bedingungen wesentlich gemildert. Der Ausweis darüber, dass man nicht heimatlos sei, ist bundesrechtlich die einzige absolute Bedingung. Niederlassungssteuern und Bürgschaften, wie sie vor 1848 üblich wie statthaft waren, sind untersagt. In konsequenter Übereinstimmung damit wurden in den Gemeindestatuten althergebrachte Ausdrücke wie »Abgaben der Niedergelassenen« etc., die sich nur noch auf die einmalige kleine Kanzleigebühr von Fr. 3.— beziehen können, durch entsprechende Bezeichnungen (meist »Niederlassungsgebühr«) ersetzt.

Schwieriger als die Erwerbung der Niederlassung ist die des Bürgerrechts. Für den Erwerb desselben fallen folgende Gesichtspunkte in Betracht: *a)* die allgemeinen Bedingungen, *b)* die Zahlung einer Einbürgerungssumme. *c)* ein längerer Wohnsitz im Kantonsgebiet, *d)* für Ausländer die Entlassung aus dem bisherigen Staatsverband. *e)* die Fälle natürlicher Erwerbung des Bürgerrechts bei Frauen und Kindern.

a) und *b)* Vor allem ist zu bemerken, dass es kein Gemeindebürgerrecht ohne ein Staatsbürgerrecht gibt. Das Gemeindebürgerrecht für Ausländer kann daher nur durch die gleichzeitige Aufnahme in das Schweizer- und Kantonsbürgerrecht, für Schweizer nur durch gleichzeitige Aufnahme ins Kantonsbürgerrecht erworben werden. Indem sich nun nicht alle diese Arten des Bürgerrechts auf einmal erlangen lassen, so muss, wer das eine erwerben will, sich auch der Zusage für das andere versichern und diese der Bewerbung um ersteres beilegen. Die bezüglichen Verhältnisse sind bundes- bezw. kantonsrechtlich geregelt.

Das Kantonsbürgerrecht wird vom Grossen Rate verliehen, das Gemeindebürgerrecht durch die Bürgerkorporation der betreffenden Gemeinde. Parallel dazu werden

auch die Einkaufstaxen durch die genannten Organe festgesetzt. Dem an die Regierung zu Handen des Grossen Rats gerichteten Einkaufsgesuch ist von Schweizerbürgern die Summe von Fr. 200.—, von Nichtschweizern die Summe von Fr. 600.— als gewöhnlicher Einkaufsbetrag in bar beizulegen, oder für dieselbe eine annehmbare Bürg- und Zahlerschaft zu stellen. Ausserdem sieht das Gesetz über Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts noch das gewöhnliche Erfordernis eines Taufscheines vor. Um den Gefahren zu begegnen, dass der Bewerber nicht von vorneherein der Gemeinde sittlich oder ökonomisch zur Last falle, wird ein guter Leumund und ein genügender Vermögens- bezw. Erwerbsausweis verlangt. — In ausserordentlichen Fällen und aus besonderen Gründen, bleibt es dem Grossen Rat überlassen, einen Gesuchsteller vom einen oder andern Erfordernis zu entbinden.

c) Bezüglich des Wohnsitzes wird der Ausweis über einen zweijährigen Aufenthalt im Gebiet des Kantons zur Bedingung gemacht.

d) Die Bedingung, dass von Ausländern die Bescheinigung der Entlassung aus dem fremden Staatsverbande beigebracht werden muss, findet eine merkwürdige Bestätigung in der alten Praxis der bündnerischen Gemeinden. Es heisst z. B. im bereits oben zitierten alten »Gemeinbuoch von Untervatz«: »Mann und Weib, die sich eingekauft haben, sollen Brief und Siegel geben, dass sie keinem Fürsten noch Herrn mit keiner Leibeigenschaft noch anderen Beschwerden bei dem wenigsten nicht verbunden, sondern frei, ledig und los ausgekauft seien«. Der Unterschied zum heutigen Recht besteht nur darin, dass jetzt die Kontrolle an den Bund übergegangen ist. Eine Aufnahme von Ausländern ins Bürgerrecht seitens der Gemeinden ist ohne vorausgehende Erlaubnis des Bundesrates als nicht geschehen zu betrachten.

e) Von selbst, d. h. ohne spezielle Akte erfolgt die Erwerbung des Bürgerrechts bei Frauen durch Eingehung der Ehe mit einem Bürger (sog. Einheiratung) und bei Kindern durch die Geburt seitens bürgerlicher Eltern.

V.

Die Organe der Kreise und Gemeinden.

A. Im allgemeinen.

Organe, deren sich Kreise und Gemeinden zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Rechte und Pflichten bedienen, sind einerseits als allgemeines und oberstes Organ die stimmberechtigten Einwohner oder die politisch berechtigte Einwohnerschaft (Aktivbürgerschaft) und anderseits als spezielle Organe die von ihr eingesetzten Behörden und Beamtungen.

Das allgemeine oberste Organ, das durch die stimmberechtigte Einwohnerschaft repräsentiert wird, ist Trägerin aller derjenigen Organisationsrechte, die den Selbstverwaltungskörpern zustehen. Es übt sie aber seinerseits nur als gesetzgebendes und Wahl-Organ aus und überträgt die direkte Besorgung der einzelnen Funktionen an Behörden und Beamte, mit andern Worten: es überweist die eigentliche Verwaltung an diese. Dabei reserviert es sich nur das Recht, deren Kompetenzkreis festzustellen, sie zu kontrollieren und die ihm zu machenden Vorlagen zu genehmigen oder zu verwerfen.

Das zwischen den Behörden und Beamten einerseits und der Aktivbürgerschaft anderseits bestehende Verhältnis

wird daher innerhalb der Selbstverwaltung ungefähr zu dem der Exekutive gegenüber dem Gesetzgebungskörper, indem dieser die Norm feststellt, während jene deren Ausführung besorgt. Durch Fassung aller wichtigeren Beschlüsse für die Verwaltung übt die Aktivbürgerschaft überdies insofern auch das Budgetrecht aus. Es gibt Gemeinden, die eigene Budgets aufstellen, z. B. *Chur*. Sie bilden aber vereinzelte Ausnahmen. Die Regel ist Budgetlosigkeit und Beschlussfassung von Fall zu Fall.

B. Die Aktivbürgerschaft.

Es ist zu unterscheiden zwischen der Berechtigung als Aktivbürger und der Ausübung der Rechte durch die Aktivbürgerschaft.

a) Stimm- und Wahlrecht.

Graubünden stellt es den Kreisen und Gemeinden frei, den Modus, nach welchem die Abstimmungen und Wahlen stattzufinden haben, selbst festzusetzen. Diese Autonomie erstreckt sich nicht nur auf ihre inneren Angelegenheiten, sondern gilt auch da, wo die Selbstverwaltungskörper zugleich als Wahlkreise für die Landesbehörden erscheinen. Immerhin sind dabei die allgemeinen Regeln, wie sie sich nach rein demokratischen Grundsätzen und im Einklang mit Bundes- und Kantonsgesetzen ergeben, streng zu interpretieren. Die Freiheit besteht daher im Grunde nur darin, zu entscheiden, ob die Wahlen und Abstimmungen in Versammlungen oder durch die Urne, und in ersterem Falle, ob die Stimmabgabe offen oder durch Skrutinium stattfinden solle. Die Kreise können ferner Verfügungen darüber treffen, ob in Kreisversammlungen (sogen. Landsgemeinden) oder gemeindeweise in einzelnen

Gemeindeversammlungen gewählt und gestimmt werden solle, bezw. ob, wenn sie das Urnensystem haben, jede Gemeinde ihr Abstimmungsresultat selbst erhebt, oder ob die Zettel zusammenzutragen sind.

Diese Befugnis ist aber keineswegs etwa dahin zu verstehen, dass die Kreise eine Zerlegung ihres Gebiets in verschiedene Wahldistrikte vornehmen dürften. Eine solche Zerlegung würde nicht nur eine Durchbrechung der politischen Einteilung bedeuten, sondern zudem den Grundsatz der allgemeinen Wahlfreiheit beschränken, indem dann die Wahl nicht mehr frei aus allen Kreisbürgern, sondern je aus der Mitte der einzelnen Gemeinden heraus stattfände, was unter Umständen zu grossen Missverhältnissen der Vertretung führen könnte. In gleicher Weise dürfen auch Gemeinden sich nicht in verschiedene Wahleinheiten zergliedern, oder den verschiedenen Dorf- oder Nachbarschaften bestimmte Prozentsätze der Vertretung in den Behörden zuerkennen. Die Freiheit dagegen, in den verschiedenen Nachbarschaften eigene Urnen aufzustellen, bleibt ihnen natürlich unbenommen.

Ein weiterer Grundsatz, der durch das Selbstverwaltungsrecht nicht verletzt werden darf, ist der, dass bei Wahlen und Abstimmungen immer das absolute Mehr entscheidet, und dass dasselbe nach gleichmässigen Gesichtspunkten ermittelt werde. Es sollen dabei nur die wirklich abgegebenen, gültigen Stimmen gezählt werden. In Versammlungen dürfen also Anwesende, die sich des Stimmens enthalten, nicht mitgezählt werden und beim Urnensystem fallen die leeren Zettel ausser Betracht. Wenn bei Versammlungen die Stimmen einstehen, hat in der Regel der die Versammlung leitende Präsident das Recht des Stichentscheids. Fraglich ist, ob dies nur dann zulässig sei, wenn er noch keine Stimme abgegeben hat, oder ob der Stichentscheid als Präsidialrecht aufzu-

fassen ist, wonach ihm die Entscheidung auch dann zusteht, wenn er bereits mitgestimmt hat. In der Geschäftsordnung des Grossen Rates sind beide Standpunkte vertreten. Der bezügliche Artikel (29) lautet: »Wenn über Gesetzes- oder andere an das Volk auszuschreibende Vorschläge die Stimmen der Mitglieder des Grossen Rates einstehen, so sollen beide entgegengesetzte Vorschläge mit entsprechender Begründung in den Abschied aufgenommen, dem Präsidenten aber kein entscheidendes Stimmrecht zugestanden werden. In allen anderen Fällen entscheidet bei einstehenden Stimmen der Präsident und zwar ohne Abbruch seiner schon abgegebenen Stimme.« Es kommt also auf die Materie an. Dennoch muss (wenn nach Analogie des Grossen Rates verfahren werden soll) der Stichentscheid in Gemeindeversammlungen als Präsidialrecht aufgefasst werden, denn er ist beim Grossen Rat nur in denjenigen Fällen ausgeschlossen, in denen die Behörde nicht letzte Instanz ist. — Bei Wahlen findet der Stichentscheid natürlich keine Anwendung, sondern höchstens das Los. Hier ist auch die persönliche Umfrage, wie sie sonst oft vorkommt, unstatthaft.

In den Fällen, wo die Selbstverwaltungskörper nicht in eigenen, sondern in eidgenössischen oder kantonalen Angelegenheiten Stimm- und Wahlgeschäfte vorzunehmen haben, besteht ihre Aufgabe im Zählen und Klassifizieren der Stimmen und in der Einsendung aller dabei erhobenen Ergebnisse an die Regierung.

Was den Ort der Ausübung des Stimmrechts anbelangt, so können Aktivbürgerrechte nur da ausgeübt werden, wo einer zufolge Niederlassung anerkannter Kreis- oder Gemeindegenosse ist.

Für die Stimmfähigkeit kommen nur kantonale Normen in Betracht. Ein eidgenössisches Stimmrechtsgesetz besteht nicht. Nach Art. 7 der bündnerischen Verfassung beginnt

das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten mit dem erfüllten zwanzigsten Altersjahre.*) Hinsichtlich der Niedergelassenen ist zu bemerken, dass bei ihnen auch Art. 16 des Niederlassungsgesetzes in Betracht kommt, nach welchem bei ihnen zur Erlangung des Stimmrechts in politischen Angelegenheiten und allgemeinen Verwaltungsfragen eine Niederlassung von drei Monaten, in Angelegenheiten, welche rein ökonomische Nutzungen (Gemeinde-Utilitäten) beschlagen, eine solche von zwei Jahren vorausgehen muss. Vor 1880 war jeder im Kanton wohnhafte Schweizerbürger schon mit 17 Jahren volljährig. Man unterschied demnach lange zwischen dem Stimmrecht in kantonalen, Kreis- und Gemeindeangelegenheiten, welches man mit dem Antritt des 17. Jahres erlangte, und dem Stimmrecht für Bundessachen, das erst mit dem erfüllten 20. Jahre begann.

Die Allgemeinheit des »allgemeinen« Stimmrechts ist nur so zu verstehen, wie die »allgemeine« Wehrpflicht, d. h. sie bezieht sich nur auf das männliche Geschlecht. Diese zwei Seiten des Staatslebens hingen in Graubünden immer innig mit einander zusammen und wenn der junge Mann mit 17 Jahren wehrpflichtig wurde, so hiess das gleichzeitig, dass er nun auch stimmberechtigt sei.**) Vom

*) Auch die Bündner Verfassung vergisst diesfalls die Kreise!

**) Eine solche gegenseitige Bedingung des »Mitratens und Mitthatens« besteht und bestand im Grunde überall bei freien Völkern, namentlich bei allen germanischen. Es ist merkwürdig, dass den Apologeten des Frauenstimmrechts dieser natürliche innere Zusammenhang völlig fremd zu sein scheint, denn von Militärpflicht reden sie nie. Erst wenn die Staaten ihrer Selbständigkeit auch ohne Waffengewalt sicher sein werden, kann vom Frauenstimmrecht ernstlich die Rede sein. Wenn England und die Vereinigten Staaten es wenigstens für einige Zweige (Schul- und Kirchenwesen) eingeführt haben, so war dies nur möglich, weil dort überhaupt kein allgemeines Stimmrecht besteht. In Amerika sind die Neger, in England die

Stimmrecht ausgeschlossen waren früher durch Gemeinderecht fast überall die almosengenössigen und die in Untersuchungshaft befindlichen Personen. Nach neuerer bundes- und kantonsrechtlicher Praxis gilt nun bezüglich der Unterstützungsbedürftigen, dass sie nur solange vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen sind, als sie thatsächlich (und zwar von der Gemeinde selbst!) unterstützt werden und bezüglich der Kriminaluntersuchung, dass sie für sich allein noch keinen Entzug des Stimmrechts zur Folge haben kann.

b) Ausübung.

Die Aktivbürgerschaft bethätigt ihre Rechte mittelst Abstimmungen und Wahlen und nimmt diese in Kreis- bezw. Gemeindeversammlungen, oder durch die Urne vor. Betreffend die Kreise ist die Beratung und Entscheidung durch allgemeine Kreisversammlungen (sogenannte Landsgemeinden) immer mehr der gemeindeweisen Abstimmung gewichen. Die Gemeinden haben für ihre Angelegenheiten fast durchgängig das althergebrachte System der Versammlungen beibehalten, welche ordentlicherweise jedes Jahr im Frühling (meist im Monat März als »Chalandamarz-gemeinde«), ausserordentlicherweise auf Veranlassung

---

Arbeiter — also in beiden Ländern grosse Massen — vom Stimmrecht ausgeschlossen. Es sind also nur gewisse Klassen stimmberechtigt und daher eine Ausdehnung des Stimmrechts auch auf Frauen nichts als eine weitere Befestigung des Übergewichts dieser Klassen. Sobald aber England und die Vereinigten Staaten nicht mehr eine so gesicherte und präponderierende Stellung in der Welt einnehmen können, es ihnen z. B. nicht mehr möglich sein wird, mit blossen Söldnern ohne allgemeine Wehrpflicht diese Stellung zu behaupten und kleinere Staaten zu vernichten, wird es sich fragen, ob nicht ihr ganzes System zusammenfällt und die allgemeine Wehrpflicht mit dem allgemeinen Stimmrecht der Wehrpflichtigen Einkehr halten wird.

des Gemeinderates oder auf Begehren einer statutarisch festgesetzten Anzahl von Stimmberechtigten stattfindet.

Die Gemeindeversammlung wird durch spezielle Anzeige samt Angabe der Traktanden einberufen. Der Vorgang ist dabei meist der, dass die Versammlung mittelst Umbieten durch den Weibel oder durch öffentlichen Anschlag und zudem noch durch den zeremoniellen alten Brauch des Kirchenrufs angekündigt wird. Der Kirchenruf findet nach beendigtem Gottesdienst statt und besteht in der Anzeige, die Herren Nachbarn seien gebeten, ein wenig zu warten! Darauf erfolgt die Ankündigung der Gemeindeversammlung und die Mitteilung der Traktanden durch ein Vorstandsmitglied.

Früher fand dieser Akt in der Kirche selbst statt. Jetzt ist er jedoch auf den freien Platz vor der Kirche verlegt worden. In jedem Falle ist er rein zeremoniell und genügt ohne vorherige oder nachherige Anzeige durch Weibelgang oder Anschlag nicht mehr, indem sonst Nichtkirchgänger Grund zum Rekurse hätten. Gänzlich unstatthaft ist sodann auch die blosse Besammlung der Einwohnergemeinde beim Austritt aus der Kirche, welche etwa bei minder wichtigen Angelegenheiten ohne andere Anzeige unmittelbar im Anschluss an den Kirchenruf vorkam.

Im allgemeinen pflegt die Gemeinde durch Umgang des Weibels in den Wohnungen unter Angabe der Traktanden einberufen zu werden. Dies ist namentlich der Fall bei wichtigen oder »politischen« Versammlungen, im Gegensatz zu den weniger wichtigen über bloss administrative Angelegenheiten. So bestimmt das Statut von *Zillis-Reischen:* »Die Einberufung zur Gemeindeversammlung soll abends durch Läuten der mittleren Kirchenglocke erfolgen. In wichtigeren Fällen soll die Einberufung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände von Haus zu Haus

geschehen«. Die bezügliche Stelle der Gemeindeordnung von *Klosters-Serneus* lautet: »Die Traktanden sind in der Regel 14 Tage vor der Landsgemeinde*) durch Ruf und öffentlichen Anschlag bekannt zu geben. In dringenden Fällen kann die Einladung auch durch den Weibel von Haus zu Haus erfolgen«.

Ebenso wie in Bezug auf die Art der Einberufung, wird der Unterschied zwischen wichtigeren und weniger wichtigen Versammlungen auch in der Zeit gemacht, indem ein längerer und ein kürzerer Versammlungstermin statuiert werden. Das Statut von *Peiden* lässt die Einwohner zwei Tage vor der Versammlung zur Gemeinde bieten, berücksichtigt jedoch Versammlungen mit wichtigeren Traktanden durch den Satz: »En domandas de grond impurtonza veign ei visau 8 dis avon«. (Bei Fragen von grosser Wichtigkeit werden sie (die Einwohner) 8 Tage vorher benachrichtigt).

Der zur Beschlussfähigkeit der Gemeindeversammlungen nötige Bestand (das sog. Quorum) ist in der Regel nach einer Quote der Stimmberechtigten, manchenorts aber auch nach einer bestimmten Zahl derselben bestimmt. Für die Annahme oder Verwerfung von Anträgen gibt überall in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Einwohner den Ausschlag. (Absolutes Mehr). Nur in Fällen, wo ohne gehörige Vorberatung Dringlichkeit eines Traktandums beschlossen wird, kann von der Gemeinde eine potenzierte Mehrheit der Stimmenden verlangt werden.

Die meisten Gemeinden haben Präsenzzwang, dehnen aber die Pflicht zum Besuche der Gemeindeversammlungen nur bis zum sechszigsten Altersjahre aus. Solange bei gewissen Traktanden noch nach Haushaltungen gestimmt

---

*) „Landsgemeinde", weil die politische Gemeinde Klosters-Serneus zugleich einen Kreis bildet.

wurde, was namentlich bei ökonomischen Angelegenheiten Usus war, wurde manchenorts beim Stimmzwang zwischen Hauptversammlung und gewöhnlicher Versammlung unterschieden. Zum Besuche der ersteren waren dann alle Stimmfähigen, zur gewöhnlichen nur aus jeder Familie ein Stimmfähiger verpflichtet. Diese Unterscheidung bestand in vereinzelten Fällen noch bis in die letzten Jahrzehnte hinein, obwohl sie durch die Bundesverfassung hinfällig wurde.

Die Gemeindeversammlung hat, ihrem Charakter als legislative Behörde entsprechend, ein sehr grosses Arbeitsfeld. Da wo die Gemeinde gross und ihr Geschäftskreis vielseitig ist, gleicht sie der Landsgemeinde der Urdemokratien*).

Von der Thätigkeit einer Gemeindeversammlung legt folgende gedrängte Zusammenstellung der Regelung des ausgedehnten Verwaltungsapparats der Gemeinde *St. Moritz* Zeugnis ab, deren Gesetzessammlung 37 Gesetze und Reglemente umfasst. Darunter befinden sich:

1. Aus dem Gebiete der Kommunalangelegenheiten überhaupt: die Verfassung, ein Gesetz über Bezug von Handänderungsgebühren, ein Erbschaftssteuerstatut, ein Gesetz über Bezug von Rohmaterial ab Gemeindeboden, Gesetze über Abgabe von Wasser zu Privatleitungen, Abgabe von Quellen und Wasserkräften, eine Katasterverordnung, ein Gesetz über Fremdenpolizei u. s. w.

2. Aus dem Gebiete polizeilicher Verbote und der allgemeinen Polizeiverwaltung:

a) In Bezug auf die Gewerbepolizei: ein Reglement für das Lohnfuhrgewerbe und die Regelung des Passagier-

---

*) In Gemeinden, die für sich einen Kreis bilden, wird sie auch noch Landsgemeinde genannt. Vergl. Anmerkung betr. Klosters-Serneus, S. 82.

wesens, eine Schiffer-Verordnung, ein Regulativ betreffend Konzession von Dienstmännern, eine provisorische Marktordnung, eine Verordnung über das Hausieren mit Früchten und Blumen, ein Gesetz über die Warenlagertaxation u. s. w.

b) In Bezug auf Sitten- und Vergnügungspolizei: eine Polizeiverordnung für die öffentlichen Wirtschaften.

c) In Bezug auf Sicherheits- und Gesundheitspolizei: ein Sanitätsgesetz und eine Geschäftsordnung für die Sanitätskommission, ein Brunnenpolizeigesetz, Verordnungen gegen störenden oder gesundheitsgefährlichen Unfug (Scheibenschiessen an nicht erlaubten Plätzen, Verordnung betreffend Steinesprengen etc.), eine Feuerwehrordnung, eine Verordnung über das Halten von Hunden u. s. w.

d) In Bezug auf die Wegeverwaltung: ein allgemeines Strassenpolizeigesetz und ein Polizeigesetz über den Strassen- und Tramwayverkehr.

e) In Bezug auf die Regelung der Jagd- und Fischereipolizei: eine provisorische Verordnung betreffend die Fischerei im St. Moritzer-See.

f) Bezüglich des Weidgangs und der Flurpolizei: Gesetze über den Weidgang und die Flurpolizei, Regulative für die Weidtaxen und dergleichen mehr.

Die Kompetenz der Gemeindeversammlung ist überall die gleiche. Auch die Organisation zeichnet sich durch Einheitlichkeit aus. Das Gleiche lässt sich im allgemeinen von den Behörden sagen, die nun näher zu betrachten sind.

C. Die Behörden.

In den **Kreisen** hat man als administrative Behörden die Kreisgerichte, Kreisräte oder Kreisämter. Es sind überall in erster Linie richterliche Behörden und die verschiedenen Bezeichnungen sind nur nach den Kreisen

verschieden, betreffen aber dieselbe Sache, beziehungsweise dieselbe Behörde, nämlich das Kreisgericht. Ihr Name variiert darnach, ob das ganze Kreisgericht, oder nur ein grösserer oder kleinerer Ausschuss davon als eigenes Kreisamt funktioniert. Da wo früher eigene Kreisräte gewählt wurden, ging der Name auf die Kreisgerichtsausschüsse über. Die Funktionen dieser Kreisbehörden bestehen neben den Selbstverwaltungsgeschäften hauptsächlich in der Erleichterung des Geschäftsverkehrs zwischen Regierung und Gemeinden, also in der Stellung von Mittelorganen.

Zu ihren Obliegenheiten als Selbstverwaltungsorgane gehören neben der Vermögensverwaltung namentlich folgende Administrativsachen:

1. Die Aufsicht und Leitung des Armenwesens der Gemeinden, indem die Kreisräte, Kreisämter etc. nach § 12 der kantonalen Armenordnung eo ipso Kreisarmenbehörden sind und als solche den Gemeindearmenkommissionen in der Erfüllung ihrer Obliegenheiten an die Hand zu gehen und eventuellen Mängeln und Missbräuchen kräftig entgegen zu arbeiten haben.

2. Die Handhabung der kantonalen Gesetze und Ausführungsbestimmungen über Mass und Gewicht, des Fabrikgesetzes, des Gesetzes über staatliche Kontrolle von Lebens- und Genussmitteln, des Gesetzes über die Erhebung der Hundesteuer, der Verordnung über Vertilgung der Maikäfer und Engerlinge u. s. w.

3. Die Aufsicht über das Jagd- und Fischereiwesen, das Versicherungswesen, das Feuerwesen.

4. Die Prüfung der Rechnungsführung der Gemeinden und die Erledigung von Requisitionen und Anfragen der Regierung.

An der Spitze der ganzen Kreisverwaltung steht der Kreispräsident. Er ist in seiner Doppelstellung als Präsident der Gerichts- und Verwaltungsbehörde der Nachfolger

des früheren Hauptes der alten demokratischen Gerichtsgemeinde und behielt auch dessen Titel Landammann (romanisch *mastral* oder *mastrel*) in den meisten Kreisen offiziell bei. Ihm steht in der Mehrzahl der Kreise für die administrativen Angelegenheiten der Aktuar in dem speziellen Sinne zur Seite, dass diese zwei zusammen das Kreisamt bilden und unter Ausschluss einiger der Plenarbehörde zustehenden Wahlrechte die ganzen Ausführungsbefugnisse des Kreises besorgen.

Die Behördenorganisation der **Gemeinden** ist, obwohl sie auf den ersten Blick sehr verschiedenartig zu sein scheint, doch eine meistenteils übereinstimmende. Die Mannigfaltigkeit bezieht sich nur auf die Zahl der Mitglieder und die Art der Berufung, Bestand und Kompetenzkreis sind regelmässig dieselben.

Vollziehende und leitende Behörde ist überall ein Gemeinderat,*) welcher sich aus 3—9 und mehr Mitgliedern zusammensetzt. Aus bloss 3 Mitgliedern besteht er nur in wenigen kleinen Gemeinden (Präsident, Kassier und ein weiteres Mitglied). In den meisten hat er deren 5, nämlich einen Präsidenten, einen Werkmeister, einen Kassier und zwei Beisitzer.

Der Gemeinderat wird meist als Vorstand bezeichnet. Jedoch wird die Bezeichnung Vorstand auch für einen eigenen engeren Gemeinderat gebraucht, der in grösseren Gemeinden als Ausschuss mit beschränktem Kompetenzkreis die laufenden Geschäfte besorgt. Wo ein besonderer Vorstand besteht, ist es dieser, sonst der Gemeinderat, der die Gemeinde gegenüber Behörden und Gerichten vertritt. Die Kompetenz des Gemeinderates erstreckt sich über die ganze Verwaltung, ist daher in den Statuten nicht immer genau begrenzt, sondern ergibt sich aus seiner Stellung

*) Romanisch: *„Govern“* oder *„Cossaigl da vschinauncha (vischnonca)“*.

als oberste Gemeindebehörde von selbst. Massgebend sind dabei hauptsächlich die Anforderungen einer guten Gemeindeverwaltung im allgemeinen, zu denen dann noch die speziellen Aufgaben der kantonalen Gesetzgebung kommen. Demnach liegt den Vorständen vor allem die politische und ökonomische Verwaltung der Gemeinde (des Gemeindevermögens und der Gemeindepolizei) oder die Leitung des Gemeindewesens und Ausführung der Gemeindebeschlüsse ob. Er führt die Oberaufsicht über alle Fonde, also auch über die unter besonderer Verwaltung stehenden. Seine Strafkompetenz umfasst die niedere Polizei. Diese schliesst die Behandlung und Bestrafung derjenigen Vergehen in sich, die nicht gesetzlich höheren Behörden zugeteilt sind. Es handelt sich nicht sowohl um eine öffentliche Strafpolizei, als um die Gemeinde direkt und ausschliesslich betreffende Verhältnisse, wie namentlich Bestrafung von Waldfreveln und dergleichen.

Als Vollziehungsbehörde ist dem Vorstand die Handhabung der Gesetze und Statuten und damit auch eine Busskompetenz übertragen. Von kantonswegen ist sodann die Bewilligung und der Entzug der Niederlassung nach Massgabe des Artikels 45 der Bundesverfassung Vorstandssache. Ebenso gehört die auf Grund der Bürgerregister erfolgende Ausstellung von Heimatschriften in seine Befugnis und nach den Artikeln 5, 12 und 17 der kantonalen Begräbnisordnung die Aufsicht über das Begräbniswesen, welche ihm überdies auch die Verantwortlichkeit für Beobachtung der eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über schickliche Beerdigung, Gesundheitspolizei, gehörige Führung der Register u. s. w. überbürdet. Fast alle Gemeinden übertragen ihm zudem, wenn nicht die Wahl selbst, so doch ein Vorschlagsrecht für verschiedene Beamte.

Der Vorstand ist vorbereitendes Organ der Gemeindeversammlung. Als solches muss er in der Regel alle

wichtigen Traktanden selbst vorberaten oder sie zu diesem Zwecke einer Kommission zuweisen, um ein Gutachten zu Handen der Gemeinde abgeben zu können. Es unterliegen dieser Vorberatung besonders Verfassungsänderungen und Vorlagen über die Taxation der Utilitäten, über Steuergesetze u. s. w. Der Vorstand ist schliesslich auch das Organ, das die Gemeindeversammlung einberuft.

Andere regelmässige Gemeindebehörden sind eine Armenkommission, ein Schulrat und eine Wald- oder Forstkommission, welchen die Besorgung der bezüglichen Fächer unter Aufsicht des Vorstandes und Kontrolle der Gemeindeversammlung übertragen ist.

Dem Schulrat steht die Leitung des Gemeindeschulwesens, die Wahl der Lehrer und die Ausführung von das Schulwesen betreffenden Verfügungen übergeordneter Behörden zu. Gemäss § 50 der kantonalen Schulordnung muss in jeder Gemeinde ein Schulrat von mindestens 3 Mitgliedern bestehen. Die Besorgung des Schulwesens kann aber in kleinen Gemeinden auch dem Gemeinderat oder einem Ausschuss desselben übertragen sein. Es genügt, dass das Kollegium als solches gleichzeitig als spezieller Schulrat aufgestellt werde. Dass der Gemeinderat ex officio Schulbehörde der Gemeinde sei, ist im Widerspruch mi dem zitierten Art. 50. Aber es ist anderseits gesetzlich nicht verboten, alle Mitglieder des Vorstandes in den Schulrat zu wählen.

Die Forst- oder Waldkommissionen bestehen in der Regel aus der gesetzlichen Minimalzahl von 3 Mitgliedern. Sie sorgen nach Massgabe der kommunalen Waldordnung für zweckmässige Benutzung, Sicherung und Schonung der Gemeindewälder und überwachen den kantonalen Revierförster in der Handhabung der allgemeinen Forstgesetze. Im Verhältnis der kantonalen Revierförster zu den Gemeinden besteht das einzige Beispiel des Zu-

sammenwirkens kommunaler und staatlicher Organe, indem der kantonale Revierförster unter Aufsicht der Gemeinde steht, von amtswegen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Forstkommission teilnimmt und meist zugleich als deren Aktuar funktioniert. Nicht selten wird die Waldkommission einfach durch den Gemeindevorstand mit Zuzug des Revierförsters gebildet!

Armenkommission. Das Armenwesen ist Sache der Bürgerkorporation. Es fällt für die politische Gemeinde nur insofern in Betracht, als sie die Aufsicht über dasselbe führt. (Vergl. S. 67/68). Sie übertrug diese Funktion früher in der Regel dem Gemeinderat. Die revidierte Armenordnung des Kantons verlangt nun aber eine eigene Gemeindearmenkommission von wenigstens 3 Mitgliedern.

* *
*

Von den organischen Institutionen der übrigen Gemeinden etwas abweichende Verhältnisse haben die Hauptstadt *Chur* und die Landschaft *Davos.*

Die Administrativ-Behörden von *Chur* sind der Stadtpräsident, welcher mit dem Stadtschreiber und der Gemeindekanzlei die laufende Geschäftsführung versieht. Derselbe präsidiert den Kleinen Stadtrat, bestehend aus 6 bezw. 7 Mitgliedern, welcher nach dem Departementssystem die Gemeindegeschäfte verwaltet. Der Grosse Stadtrat hat das Budget zu beschliessen und als parlamentarische Behörde alle Vorlagen des Kleinen Stadtrats zu prüfen und darüber zu entscheiden, speziell auch die Vorlagen an die Gemeinde. Er besteht mit Einschluss des Kleinen Stadtrates aus 25 Mitgliedern. Der Kleine Stadtrat hat bei der Abstimmung über die Genehmigung seines Amts- und Finanzberichtes in Ausstand zu treten.

Davos hat seinen alten Charakter als Landschaft, als welche sie in der Bündnergeschichte eine grosse Rolle spielte, in starkem Masse beibehalten. Sie bildet eine einzige politische Gemeinde und deckt sich somit mit dem Kreis, oder mit dem alten Hochgericht. Sie zerfällt aber in manchen ökonomischen Beziehungen, so besonders im Schulwesen, in kleinere Gebietseinheiten, welchen nach den Grundsätzen der Gemeindefraktionen eigene Rechte und Pflichten eingeräumt sind, die sie unter Aufsicht der zentralen Organe der Gesamtgemeinde ausüben. Singulär ist hier noch die Art der Aufnahme neuer Bürger ins Landschafts-(Gemeinde-)Bürgerrecht, welche nicht wie anderorts durch positive Bürgerversammlungen, sondern durch die Landsgemeinde, aber »im Ausstand der Niedergelassenen« stattfindet. Für die allgemeinen Angelegenheiten besteht als Verwaltungsbehörde ein Landschaftsrat, genannt »Obrigkeit«. Derselbe setzt sich aus dem Kreisgerichtspräsidenten als Landammann, den 6 Kreisrichtern und deren Suppleanten, also aus 13 Mitgliedern zusammen. Eigentümlich ist dabei, dass die gleichen Personen als Obrigkeit und als Richter verwendet werden. Prinzipiell ist zwar die Verwendung der gleichen Personen zu beiden Funktionen — der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit — nicht schlechterdings ausgeschlossen, steht jedoch nicht ganz im Einklang mit dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung. Praktisch schienen sich zwar keine Schäden gezeigt zu haben, denn die Einrichtung blieb ohne Anfechtung bestehen.*)

Die Befugnisse der Davoser Landsgemeinde sind die einer Gemeindeversammlung. Ebenso entspricht die Obrig-

*) Am 21. April 1901 beschloss die Landsgemeinde dennoch Aufhebung dieser Organisation, aber nicht des Prinzipes wegen, sondern wegen Geschäftsüberhäufung der Behörde.

keit dem Gemeinderat. Die Funktionen des Kreises als Organ der Regierung sind hier kongruent mit denen der Gemeinde und das Kreisamt als Mittelbehörde fällt daher weg.

E. Einzelbeamtungen.

Die verschiedenen Geschäfte der Kreisbehörden, des Gemeinderates und der Kommissionen sind nicht nach Fächern ausgeschieden, sondern werden mit Ausnahme der technischen Arbeiten des Kassiers und des Aktuars u. s. w. vorherrschend nach dem Kollegialprinzip besorgt. Dagegen findet eine Ausscheidung in Bezug auf viele an sich zum Geschäftskreis der Kollegialbehörden gehörende Einzelfunktionen statt, und hiebei begegnet man einer grossen Mannigfaltigkeit von Beamtungen.

1. An der Spitze der Kreis- sowohl als der Gemeinderäte steht ein Präsident mit Aufgaben, die ihn als solchen wieder als eigenen Funktionär erscheinen lassen. Der Kreispräsident steht den Verwaltungsangelegenheiten vor und erlässt die nötigen Zwischenverfügungen. Wo Kreisversammlungen vorkommen, präsidiert er dieselben. Ebenso präsidiert der Gemeindepräsident ausser dem Gemeinderat auch die Gemeindeversammlung und besorgt ebenfalls die nötige Zwischengeschäftsleitung.

2. Eine eigentümliche und überall mit verschiedenem Geschäftskreis vorkommende Gemeindebeamtung ist der *Covig (Cuvitg)* oder Dorfmeister. Derselbe besorgt z. B. im Oberland die Aufsicht über die Hirtschaften, den Einzug von Bussen und andere Intimationen des Vorstandes. Ferner hat er zur Gemeindeversammlung und zu den Gemeindewerken zu bieten. Ihm ist auch die Feuer- und Wasserpolizei übertragen. In der Gemeindeversammlung ist er der Umfrager. Wo noch das Aufgebot durch Kirchenruf üblich ist, besorgt er auch dieses.

Im übrigen Kanton hat er mit wenigen Abweichungen nach der einen oder andern Richtung ungefähr die gleichen Funktionen. Bald erscheint er mehr in der Eigenschaft eines Weibels (z. B. in *Davin*), bald in der eines polizeilichen Aufsehers über das Brunnen-, Strassen- und Wegewesen, sowie als Kontrolleur der Gemeinwerke (*Fürstenau*). Wo diese Funktionen vorwiegen, wird er auch etwa Werkmeister benannt. An einigen Orten ist ihm ausser der Überwachung der Hirtschaften auch deren Anstellung überwiesen.

Viele Gemeinden des Engadins, des Albulathales u. s. w. stellen mehrere *Corigs* auf, indem sie dieselben durch den Vorstand für die verschiedenen Obliegenheiten bezeichnen, oder als eigenen engeren Vorstand durch die Gemeinde selbst einsetzen. Wenn letzteres der Fall ist, ist der eine Präsident (bezw. erster Vorsteher), der andere Kassier, der dritte Weibel.

3. Einige Gemeinden haben einen speziellen Polizeivorsteher. Er besorgt in verschiedener Gestaltung die Polizeiangelegenheiten, unter anderem besonders die Einwohnertabellen.

4. Die Waldvögte sorgen, unterstützt von Waldhütern, für die Aufsicht über die Wälder.

5. Der Feldhüter (*Pindre*, früher *Saltèr — Saltarius*) thut dasselbe in Bezug auf die Güter.

6. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum eidgenössischen Gesetz über polizeiliche Massregeln gegen Viehseuchen erfordern in jeder Gemeinde das Amt eines Viehinspektors, dem die Aufsicht über die Befolgung der bezüglichen Vorschriften und die Ausstellung und Entgegennahme der Viehgesundheitsscheine obliegt.

7. Das gleiche Gesetz macht den Gemeinden die Ernennung eines Fleischschauers mit ähnlichen Funktionen zur Aufgabe.

Weitere durch eidgenössische oder kantonale Gesetze notwendige Gemeindebeamte sind: 8. der Civilstandsbeamte, 9. der Revierförster und 10. der Sektions-Chef. Revierförster und Sektions-Chef sind jedoch von zentralen Instruktionen abhängig und daher trotz ihrer Wahl und teilweisen Entschädigung durch die Gemeinden, keine Selbstverwaltungsbeamte. Der Civilstandsbeamte hingegen ist es — allerdings in der abstraktesten Form. Denn abgesehen davon, dass er durch die Kreisgerichte ernannt wird und unter deren Aufsicht steht, sind den Kreisen durch die eidgenössische bezw. kantonale Gesetzgebung gar keine freie Verwaltungsbefugnisse belassen. Was ihm aber dennoch den Charakter eines Selbstverwaltungsbeamten verleiht, ist die Unabhängigkeit von der Regierung, oder der Umstand, dass er dem Kreisgericht unterstellt ist.

Keine Gemeindebeamte, sondern blosse Chargierte der ökonomischen Verbände sind sodann die oft in den Statuten genannten Pfrund-, Armen- und Kirchenvögte *(Ugaus parvenda, ugaus de spenda, ugaus baselgia)*, der Mesner *(Calnster)* u. a. m., denen die Aufsicht und Besorgung der Pfründe und der Kirche etc. übertragen ist. Wenn sie in vielen Statuten aufgeführt werden, so hängt dies mit dem Umstand zusammen, dass die betreffenden Gemeinden entweder nur aus Bürgern und nur aus einer Kirchgenossenschaft bestehen und daher die Grenzen zwischen politischer und ökonomischer Korporation noch immer etwas verwischt erscheinen, oder dass die Gemeinde infolge des Aufsichtsverhältnisses über die ökonomischen Verbände statt diesen deren einzelne Beamte als der Aufsicht unterworfen erwähnt.

Obwohl sie nun keine Selbstverwaltungsbeamte sind, kommen sie hier doch für das Verhältnis der Ämter in den Gemeinden insofern in Betracht, als sie die ohnedies infolge des Zusammentreffens von Beamtungen aus eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gesetzen unverhältnis-

mässig grosse Zahl von Ämtern und die Schwierigkeit ihrer Besetzung noch vergrössern. Bei der Vielfältigkeit der Funktionen ist es nicht immer leicht, die genügende Anzahl passender Leute zu finden. Dieser Übelstand kann sich namentlich in sehr kleinen Gemeinden geltend machen. Das einzige Mittel, ihm zu steuern, ist eine weitgehende Vereinbarkeit von Ämtern in der gleichen Person, welche namentlich in allen kleineren Gemeinden zu finden ist. Die schlimmen Folgen zu grosser Ämterkumulation sind anderseits durch die mit den kleinen Verhältnissen zusammenhängende natürliche Geringfügigkeit der Geschäfte ausgeschlossen.

Eigentliche Berufsämter gibt es nicht, noch weniger ist ein Amt erblich, weil beides mit der demokratischen Auffassung im Widerspruch stehen würde. Die Verleihung geschieht immer durch Volkswahl oder durch Ernennung seitens der Behörden. Für untergeordnete Ämter steht auch etwa dem Kreis- oder Gemeindepräsidenten ein Anstellungsrecht zu. Die Beamten werden überall für eine ganze Amtsdauer in Eidespflicht genommen. Die bezüglichen Vorschriften und die Eidesformel sind meist in die Statuten selbst aufgenommen.

Für die Wählbarkeit gelten wie beim Stimmrecht in der Regel die allgemeinen eidgenössischen und kantonalen Grundsätze. Disqualifikationsgrund ist daher meist nur der Mangel des schweizerischen Bürgerrechts.

In Bezug auf die Inkompatibilität sind die Bestimmungen so frei wie bei der Kumulation, d. h. es gibt wenig die Annahme eines Amtes ausschliessende Verhältnisse. So ist z. B. die Wahl derselben Personen in Bürger- und Gemeinderat nicht ausgeschlossen. Bezüglich der Verwandtschaft fehlen ausser für den Gemeinderat spezielle Ausschlussbestimmungen. Manche Statuten berufen sich dabei auch etwa bloss auf die kantonale Zivilprozess-

ordnung, für deren Anwendung bei vollständigem Mangel von Bestimmungen überhaupt eine Präsumtion besteht. Auch die Geistlichen sind zu allen Ämtern wählbar und werden mit Vorliebe in die Schul- und Armenkommissionen gewählt. Ebenso ist der Sektions-Chef meist Mitglied des Vorstandes. Immerhin dürfen weder dem Pfarrer noch dem Sektions-Chef solche Stellen ex officio zugeteilt werden. Die Bestimmung des Paragraphen 50 der kantonalen Schulordnung, nach welcher der jeweilige Ortspfarrer von amtswegen Mitglied des Schulrates war, wurde durch Grossratsbeschluss vom 19. Juni 1875 als aufgehohen erklärt.

Die Frage der Unvereinbarkeit von kommunalen mit kantonalen Ämtern ist durch kantonales Gesetz geordnet. Darnach sind keine mit permanenten Stellen versehene kantonale Beamte für Gemeinde- und Kreisämter wählbar. Ohne Rücksicht auf diese Ausschliessung können jedoch Standesbeamte mit der Besorgung vorübergehender Geschäfte betraut werden. Dies kommt praktisch besonders im Falle der sogenannten Kuratel vor.

Die Amtsdauer ist verschieden, doch ist sie überall fixiert. In den Kreisen geht sie Hand in Hand mit den Kreisgerichts- und Grossratswahlen und ist daher eine zweijährige. In den Gemeinden ist sie kürzer. Hier hat man meist nur einjährige Perioden, selten zweijährige. Eine unbestimmte, aber im Grunde einer lebenslänglichen Anstellung gleichkommende Amtsdauer hat der Archivar für das Kreisarchiv in *Zuoz*, indem er solange im Amte bleibt, als keine Änderung in der Person notwendig ist.

Das ganz unbesoldete Amt ist selten. Hingegen ist die Entschädigung durch Naturalien noch hier und da Usus. Der Waldvogt und der Covig von *Valendas* erhalten z. B. je eine Schindeltanne, d. h. eine grosse schöne Tanne, woraus man Dachschindeln machen kann. Auch allerlei Nebeneinnahmen kommen vor. In *Fürstenau* ist der Mesner

Gemeindebeamter und erhält neben dem fixen Gehalt aus Anlässen wie Taufen, Hochzeiten und Begräbnissen kleine Sporteln. Die Besoldungen sind im allgemeinen zu nieder bemessen. Die Gemeindepräsidenten, Kassiere u. s. w. haben mit Ausnahme einiger grösserer Gemeinden Jahreshonorare von durchschnittlich nur 10—50 Franken. Bedeutend höhere Besoldungen hat *Chur*. Sie sind aber mit Rücksicht auf die Verhältnisse und im Vergleich mit andern Städten dennoch nicht hoch. Ordentliche Honorierungen erhalten dagegen die Kreisbeamten des *Oberengadins*.

Alle Beamten sind immer wieder wählbar. Die Iteration kommt daher bei der Wahl nie in Frage, dagegen beim Amtszwang. Dieser geschieht nur durch Bussen bei Nichtannahme eines übertragenen Amtes und fällt gewöhnlich weg, wenn der Gewählte das Amt bereits eine gewisse Zeit lang (fast immer zwei Perioden) bekleidet hat. Die Einführung des Amtszwanges besteht in den Gemeinden als autonomes Recht und ist regelmässig für alle Ämter statuiert. Ebenso räumt das Kantonsgesetz über die Kreiswahlen den Kreisen die Befugnis der Einführung bezw. Beibehaltung von Amtszwangsbussen ein. Dieselben müssen durch bestimmte Beträge festgesetzt sein und ihre Anwendung ist durch Rekurspraxis nur da durchführbar erklärt worden, wo eine gewisse Entschädigung für die Amtsführung besteht. Es werden also Bestimmungen, wonach einerseits Amtszwang, anderseits unentgeltliche Amtsbesorgung verlangt wird, auf dem Rekurswege nicht geschützt.

Da der Amtszwang natürlich nur in Strafen bestehen kann und ein Erzwingen der Annahme oder der Ausübung unmöglich ist, die Rekurspraxis zudem prinzipiell nur Bussen und nur in einem Masse, dass sie zur Besoldung in einem billigen Verhältnis stehen, anerkennt, so kann

es vorkommen, dass eine Gemeinde in Verlegenheit gerät. Eine Gemeinde musste einmal unter Kuratel gestellt werden, weil niemand Vorsteher sein wollte! An kleinen Orten hat der Fall gar nichts Absonderliches an sich, denn bei der Möglichkeit der Ämterhäufung können einzelne Personen zu schwer belastet werden und namentlich infolge der geringen Entschädigung wegen Vernachlässigung ihrer privaten Geschäfte leicht die Opfer ihrer Ämter werden. Diese Fälle sind jedoch selten und im ganzen werden die Ämter wegen dem damit verbundenen Ansehen gerne bekleidet.

Die höhern Ämter sind die der Kreise. Sie leiten sich zudem, weil das Kreisgericht, respektive dessen erste Mitglieder als Ausschuss,*) die Administrativbehörde bilden, indirekt von der Fähigkeit zur Rechtsprechung ab. Die Gemeindeämter erheischen weniger grosse Bildung, als gute Charaktereigenschaften, welche die Gemeindegenossen in ihren Behörden und Beamten voraussetzen. Völliges Zutrauen in der Person der Erwählten, denen in der Hauptsache doch nur die Mittel der Verwaltung in die Hände gelegt werden, während die Beschlüsse von der ganzen Gemeinde ausgehen, ist das wesentlichste Erfordernis. Das Amt wird durch diese ausschliessliche Verlegung des ganzen Gewichts in das Zutrauen in die Person zu einem wirklichen Ehrenamt. Bei der demokratischen Regierungsweise bilden sich genügende Geschäftskenntnisse und ein gewisses Organisationstalent von selbst.

*) Vergl. S. 85 oben.

VI.

Die Aufgaben.

Indem sich Graubünden in 224 Gemeinden und 39 Kreise zerlegt, welchen der Charakter von Selbstverwaltungskörpern zukommt, erhält es 39 grössere und 224 kleinere Gebietseinheiten, die wie der Kanton staatliche Aufgaben verfolgen, deren Inhalt die Verwaltung eines für sich abgegrenzten Gebiets mit der darauf lebenden Bevölkerung bildet. Freilich lassen sich von den Aufgaben kraft Selbstverwaltungsrechtes diejenigen, die diesen Korporationen als anderseits blossen Organen der Staatsverwaltung zustehen, nicht immer abtrennen, indem sich beide Arten vielfach verquicken. Immerhin ist die Art aus der Umschreibung der Aufgaben zu erkennen.

A. Innere Verwaltung.

NB. Bei den Anmerkungen bezeichnen die römischen Zahlen den Band der bündnerischen Gesetzessammlung, die arabischen die Seite. Die Zahlen in Paranthese beziehen sich auf das Jahr der Promulgation.

a) Wirtschaftswesen.

1. **Forstwirtschaft.** Eine schwache Seite der bündnerischen Gemeindeverwaltung war lange die Forstwirtschaft und es hat manchen harten Kampf gekostet, bis das Forstwesen ins heutige Geleise kam. Ein kantonales Gesetz kam dabei nicht zustande, denn das Volk war ihm nicht gewogen, da es die alte Gemeindesouveränität zu stark restringiere. So behilft man sich denn bis heute noch mit

einer grossrätlichen Forstordnung, die im Einklang mit den eidgenössischen Forstgesetzen eine Regelung der Staatsoberaufsicht, des Beamtenkörpers und allgemeine forstpolizeiliche und forstwirtschaftliche Vorschriften enthält.*) Die Gemeinden haben vom Kanton patentierte Revierförster zu wählen und zu besolden, können jedoch die Waldeigentümer (Korporationen und Privaten) in Mitleidenschaft ziehen. Da früher mit Bezug auf den Waldbestand vielerorts Raubwirtschaft getrieben und die laufenden Ausgaben beständig aus Wald- und Holzverkäufen bestritten wurden, ist nunmehr ohne Bewilligung des Kleinen Rates weder die Veräusserung von Gemeinde- und Korporationswaldungen, noch der Verkauf von Holz aus solchen zulässig. (§ 15 der Forstordnung). Für den Verkauf von Waldareal hat man seit 1891 die eingreifende Bestimmung, dass jeder Akt, der einen solchen Verkauf betrifft, einer auf dem Kaufinstrument selbst vorzumerkenden Genehmigung durch die Regierung unterliegt.**) Die der Gemeindeautonomie überlassenen Materien betreffen nur die Nutzungen, welche den Bürgern und Niedergelassenen in Form von Bau-, Brenn- und Leseholz, Waldstreue, Laub, Gras, Harz und Samen zu gute kommen.

2. Im **Jagd- und Fischereiwesen** haben die Kreise und Gemeinden nur ganz untergeordnete Rechte und Pflichten. Das Fischereigesetz***) räumt ihnen die Befugnis ein, aus polizeilichen Gründen (z. B. wegen Beschädigung von Wiesen etc.) die vom Gesetz vorgesehene Schonungszeit zu verlängern; andere Einschränkungen des freien Fischfangs dürfen jedoch nicht getroffen werden. Das

---

*) Revidierte Forstordnung von 1877. IV. 193.

**) Kleinrätliche Verordnung betreffend Verkauf von Waldareal (1891) V. 330.

***) (1862) III. 197.

Jagdgesetz*) weist den Gemeinden die eventuelle Vermittlung zur Bestellung von Jagdpatenten und die Ausfertigung von Bescheinigungen für den Bezug von Schussgeldern für erlegte Raubtiere zu.**)

3. Im **Strassenwesen** haben die Gemeinden die Erstellung und den Unterhalt der Gemeindestrassen und -Brücken und Feldwege zu besorgen, ferner dem Kanton einen Beitrag an die Kommerzial- und Verbindungsstrassen zu prästieren. Es kommt bei den Beiträgen darauf an, inwieweit an die Gemeinde, deren Gebiet von den Strassen und Brücken berührt wird, die Anforderung der Erhaltung ihrer Teilstrecken gestellt werden darf, und diese Frage hängt wieder davon ab, wer den grössern Nutzen an den betreffenden Kommunikationsmitteln geniesst, der Kanton oder die Gemeinde. Nach diesen Gesichtspunkten sind sämtliche Strassen des Kantons in die vier Kategorien der Bergübergänge, der Kommerzialstrassen, der Verbindungsstrassen und der Gemeindestrassen eingeteilt worden. Am geringsten ist die Inanspruchnahme der Gemeinde bei den Bergübergängen. Sie umfasst hier nur die Expropriation des nötigen Bodens auf Gemeindeterritorium und die Pflicht zu unentgeltlicher Abtretung der Rohmaterialien mit Einschluss von Brennholz für die auf den Bergpässen stationierten Wegmacher. Bei den Kommerzialstrassen kommen das Kiesrüsten und die Kiesfuhren, sowie in den Ortschaften die Pflästerung dazu. Noch grösser ist der Umfang der Gemeindepflichten bei den Verbindungsstrassen, der schliesslich bei den Gemeindestrassen im ganzen Unterhalt besteht.

4. **Bekämpfung der durch Naturkräfte drohenden Gefahren.** Von den volkswirtschaftlichen Aufgaben der Sicherung gegen gefährliche Naturereignisse und ähnliche

*) (1877) IV. 293.

**) Ausführungsbestimmungen zum Jagdgesetz (1878) IV. 302.

Schäden sind die meisten den Gemeinden allein, andere gleichzeitig auch den Kreisen zur Pflicht gemacht. So liegt bei der Vertilgung der Maikäfer und Engerlinge die Anordnung den Kreisen ob, während die weitern vom Gesetz vorgeschriebenen Vorkehrungen Sache der Gemeinde sind.*)

Die Gemeinden sind sodann verpflichtet, feuerpolizeiliche Einrichtungen zu treffen und berechtigt, im Interesse der Feuerpolizei Baustatuten aufzustellen.**) Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass mit Ausnahme von einzelstehenden Gebäulichkeiten in Zukunft harte Bedachung angewendet werde, und es sind Gemeinden, in denen bisher ein Holzbezug für Schindelbedachung, sei es gratis oder gegen bestimmte Taxen stattgefunden hat, gehalten, für die Umwandlung weicher in harte Dächer Beiträge zu verabreichen. Sie haben auch die Ausbeutung von auf ihrem Gebiete vorkommendem, für harte Bedachung geeignetem Material zu gestatten.***)

Auch die Wuhrbauten sind in der Regel, nämlich da, wo sie nicht dem Kanton oder Privaten zufallen, Sache der Gemeinden, weil sie Besitzer der Wasserläufe und zugleich vielfach der angrenzenden Ufer sind.†). Die Gemeinden sind verpflichtet, die ganze Polizei über die Flüsse und Wildbäche zu handhaben, Übelstände zu beseitigen oder durch privatrechtlich Verpflichtete beseitigen zu lassen.††) Lawinenverbauungen werden von denjenigen ausgeführt, zu deren Sicherung sie dienen sollen, also wo es sich trifft,

---

*) Grossrätliche Verordnung über Vertilgung der Maikäfer und Engerlinge (1869) IV. 173.

**) Baugesetz (1894) V. 484.

***) Grossratsbeschluss über Einführung der harten Bedachung (1874) IV. 189. — †) Gesetz über Bewuhrung und Verbauung der Flüsse und Wildbäche (1870) IV. 318. — ††) Vollziehungsverordnung zum Gesetz über Bewuhrung (1880) V. 86.

ebenfalls von der Gemeinde. Die Ausführung aller Wuhr- und Schutzbauten kann durch die Mehrheit beschlossen werden.

5. **Gemeinatzung.** In gleicher Weise ist auch über Beibehaltung oder Abschaffung des allgemeinen Weidgangs, einer volkswirtschaftlich sehr wichtigen und in ihrer spezifischen Erscheinung nur in Graubünden vorkommenden Institution zu beschliessen. Dieser Weidgang, gewöhnlich als »Gemeinatzung« bezeichnet, ist nicht zu verwechseln mit dem auf freiem Convenium beruhenden vertraglichen Weidgangsrecht, das die Güterbesitzer einer Thalschaft (z. B. im Ursenenthal des Kantons Uri und anderswo) vereinbaren, um die Behirtung zu erleichtern, sondern es besteht in dem öffentlichen Recht eines jeden Gemeindebürgers oder Niedergelassenen, gegen Entrichtung einer kleinen Taxe, oder in manchen Gemeinden auch ohne solche, während einer bestimmten Zeit sein Vieh auf allen Gütern innerhalb des Gemeindegebiets frei weiden zu lassen.

Dieses Recht hat am meisten Ähnlichkeit mit der Nutzniessung der Allmendberechtigten an der Allmend, aber es gewährt ein weit grösseres Recht als sie: das Weidgangsrecht bezieht sich nicht nur auf das unaufgeteilt gebliebene alte Volkland, die Allmend, das heisst das Land, das »allen Männern« gehört, sondern auch auf den in Privatbesitz übergegangenen Boden.

Indem es sich über alle im Gemeindeterritorium liegenden privaten Güter erstreckt, entsteht für diese Güter ein eigentümliches Verhältnis: Sie werden, obwohl sie sich in Privateigentum und Sonderbesitz befinden, in bestimmten Zeiten des Jahres gewissermassen wieder zu Gemeingut, weil sie der Gemeinatzung unterworfen sind und die auf die Atzung bezüglichen Verfügungen durch die Gemeinde getroffen werden.

Die kantonalen Gesetze und Beschlüsse beschränken sich auf die Feststellung des Grundsatzes der Loskäuflich-

keit und überlassen das Übrige der Gemeindeautonomie. Viele Gemeinden erweiterten das Loskaufsrecht der Grundeigentümer in eine Pflicht oder hoben den allgemeinen Weidgang ganz und unentgeltlich auf, während ihn andere in seiner alten Form beibehielten. In dieser alten Form birgt das Sondereigen kein absolutes römisch-rechtliches dominium über den Boden, ist kein freies Privateigentum im modernen Sinne, sondern wird seiner ursprünglichen Eigenschaft des gemeinen Volkslandes nur zum Teil entkleidet. Die Privatgüter blieben gleichsam, wie es die Alpen und Allmenden in der Regel noch überall sind, wenn auch in beschränkterem Masse als diese, in einer Art Obereigentum der Gemeinde. Der allgemeine Weidgang ist demnach als eine Reliquie aus den alten Markgenossenschaften anzusehen, in welchen das Weidrecht nach wie vor auf dem ganzen verteilten und unverteilten Gemeindegebiet allen Markgenossen zustand. Er findet hauptsächlich im Zusammenhang mit der Alpbestossung und der Alpentladung, also im Frühjahr und Herbst statt, indem das Vieh dann eine Zeit lang auf die Allmenden und auf die Privatgüter zur sogen. »Atzung« getrieben wird.

Der Ausdruck Atzung kommt von ätzen, was gleichbedeutend ist mit fressen oder weiden. Gemeinatzung bezeichnet demnach ganz dasselbe wie der Ausdruck freier oder allgemeiner Weidgang.

Zeitlich richtet sich der Umfang des allgemeinen Weidgangs nach den jeweiligen Gemeindebeschlüssen, örtlich je nach den bestehenden Einrichtungen auf alle Güter, oder nur auf für die Weide geeignete Wiesen. Ausgeschlossen von der Atzungspflicht sind nur die meist in unmittelbarer Nähe der Bauernhöfe liegenden eingezäunten Baumgärten und Wiesen, die sich von der Atzungslast losgekauft haben.

Der Weidgang geschieht unbehirtet. Wer seine Güter schonen will, muss sie selbst »aushüten«. Verboten ist er nur in Waldbeständen oder Aufforstungs- und Kulturgebieten. Die Verantwortlichkeit für richtige Handhabung dieses Verbots ist Sache der Gemeindevorstände.

Während früher das Weiderecht oft von der Führung eigenen Rauches, der Haushäblichkeit und dergleichen Bedingungen abhängig gemacht worden war, ist jetzt neben einer kleinen Weidtaxe die Wohnsitzberechtigung einziges, aber auch ausschliessliches öffentlich-rechtliches Requisit. Nichtwohnsitzberechtigte Grundbesitzer haben keinen Anteil an der Gemeinatzung, obwohl ihre Güter Objekt der Atzung sind. Das Atzungsrecht ruht selbst für Gemeindegenossen, wenn sie auf längere Zeit aus der Gemeinde wegziehen, und darf dann während der Abwesenheit in keiner Weise zur Ausübung kommen.

Dinglich bezieht sich der Weidgang entweder auf alle Viehgattungen, oder nur auf bestimmte, wie namentlich Kühe, Schafe und Ziegen. Von alters her durfte aber jeder Viehbesitzer nur solches Vieh auf die Weide treiben, das er selbst überwintert hatte. Der »Gemeinbrief« der vier Gemeindefraktionen *Puny, Butz, Buchen* und *Luzein* aus dem Jahre 1592 bestimmt z. B.: »Keiner soll ein Stück Vieh auf die Gemeinatzung schlagen, weder im Frühling, noch im Herbst, das er nicht gewintert hat. Das Fürhaben, dass er solches noch thun werde, gilt nicht. Vorbehalten ist der Fall, dass einer gar nichts erwintern möchte und da soll man ihn dennoch eine Kuh lassen ausschlagen.« Diese Bedingung der Überwinterung ist ein Ausfluss des Prinzips, dass der Eigenbedarf massgebend ist, und soll verhüten, dass mit der Gemeinatzung ein Geschäft getrieben wird, denn sie ist ein von der Gemeinde ihren jeweiligen Einwohnern nach Massgabe ihres Bedürfnisses gewährtes Benefizium.

In Bezug auf die Belastung der Grundstücke durch den Weidgang sind hauptsächlich die zwei Gesichtspunkte massgebend, dass die Weidgangsrechte die freie Benützung des eigenen Bodens nicht hindern sollen (er geschieht daher nur zur Zeit der Brache!) und dass überdies der Hauptnutzung des Grundstückes durch den Weidgang kein Abbruch gethan werde. Diese zwei Gesichtspunkte sind erst in jüngster Zeit durch regierungsrätliche Rekurspraxis und das Aufsichtsrecht über die Selbstverwaltung zu völliger Geltung erhoben worden. Früher durfte der Boden z. B. nicht nach Belieben, wenigstens nicht während oder kurz vor der Atzungszeit in Äcker umgewandelt werden. Noch gegenwärtig ist es streitig, ob die Güter während des Weidgangs gedüngt werden dürfen. Die Regierung erblickt im Verbot des Düngens eine Beschränkung der freien Ausübung des Eigentumsrechts. Umgekehrt wird das Atzungsrecht durch das Düngen leicht illusorisch, indem die Tiere frischgedüngte Wiesen meiden. In älterer Zeit gab es auch Bestimmungen in den Gemeindestatuten, wonach es dem Grundbesitzer sogar verboten war, dass er sein eigenes Vieh vor Eröffnung des allgemeinen Weidgangs auf seinem Gute weiden lassen dürfe.

Was die Ausdehnung und Einschränkung der Gemeinatzung durch die Gemeinden anlangt, so ist zu bemerken, dass die Gemeinde das Recht des Weidgangs nicht weiter ausdehnen darf, als es bereits besteht. Die Einschränkung hingegen kann sie frei verfügen. Zudem darf der Weidgang infolge des Gesetzes von 1850 nach einmal stattgehabter gänzlicher Aufhebung nicht wieder eingeführt werden!

Die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung, die dem Institut der Gemeinatzung beizumessen ist, findet ihre Begründung in allgemeinen volkswirtschaftlichen und speziell sozialpolitischen Motiven. In sozialwirtschaftlicher Beziehung

übernimmt es die Aufgabe, die untern Klassen, die die grosse Masse bilden, auf einem höheren wirtschaftlichen Niveau zu erhalten und sie vor einem gänzlichen Zusammenbruch zu sichern. Die Gemeinatzung leistet diesen Dienst ganz besonders da, wo bei richtiger sozialpolitischer Würdigung der Allmenden ärmere Bauernklassen in den Stand gesetzt werden, eigenes Vieh zu halten, indem sie ihnen die mangelnden Privatgüter ersetzen. In der gleichen Richtung kommt der Weidgang einer grossen Zahl von Kleinbauern entgegen, deren Grundstücke nicht genügend Raum und Abwechslung in der Bewirtschaftung gewähren, um neben dem Obst- und Gemüsebau ihrer Zwergwirtschaften noch die Haltung eines kleinen Viehstandes zu ermöglichen. In Verbindung mit den Alp- und Allmendeinrichtungen hilft er sodann als letzter Rest der Naturalwirtschaft in nicht unerheblicher Weise die bedauernswerteste Quelle der Armut und die grösste Gefahr für die Gesellschaft, das ist die Besitzlosigkeit aus Expropriation, zu vermindern. Aus diesem Grunde ist es nur zu bedauern, wenn Gesetze und Regierung im allgemeinen dem in der Volksabstimmung von 1871 über Beibehaltung oder Abschaffung der Gemeinatzung deutlich zu Tage getretenen öffentlichen Willen entgegenarbeiten und statt deren Beibehaltung die Beseitigung begünstigen.*)

6. **Alpen und Allmenden.** Diesfalls wird durch das Gesetz betreffend die Bestossung bündnerischer Alpen mit fremdem Schmalvieh**) bestimmt, dass der Durchtrieb der Schafe auf die Alpen möglichst rasch und unter Geleit geschehen müsse, namentlich wo Waldgebiet bestrichen wird. Abgesehen von der Bestellung mit fremdem Schmal-

*) Die Volksabstimmung ergab 7590 Stimmen für Beibehaltung und nur 3055 für Beseitigung der Gemeinatzung.

**) (1875) IV. 470.

vieh ist die Verwaltung der Alpen wie auch der Allmenden ein Zweig ganz freier Regelung durch Kreise oder Gemeinden.

b) Volkswohlfahrt.

Ausser der Sorge für die materielle Grundlage fallen den Kreisen und Gemeinden auch sämtliche volkswirtschaftlichen Aufgaben zu, welche die Wohlfahrt der Bevölkerung an sich betreffen. In ihrem Bereiche liegen hier das Gesundheitswesen, das Armen-, Schul- und Kirchenwesen.

1. Im **Gesundheitswesen** haben die Kreisämter und Gemeindevorstände als Organe der Lebens- und Genussmittelkontrolle, sowie der Leichen- und Begräbnispolizei die kantonalen Gesetze z. T. ganz zu handhaben, z. T. dem Sanitätsrat, den Bezirksärzten, sowie der Kantons- und Grenzpolizei durch Handreichung beizustehen. Die Pflicht des Beistandes verwandelt sich in dringenden Fällen selbst in ein Recht selbständigen Einschreitens, wobei jedoch gleichzeitige Anzeige an die Oberorgane vorgeschrieben ist.*)

Das Begräbniswesen ist ganz der politischen Gemeinde übertragen. Sie hat über die Begräbnisplätze zu verfügen, über die daraus erwachsenden Ausgaben und Einnahmen zu deliberieren. Bis zur Bundesverfassung von 1874 war das bündnerische Begräbniswesen kirchliche Angelegenheit.

2. Das **Armenwesen** wird hauptsächlich von der Bürgergemeinde verwaltet. Die Einwohnergemeinde trägt allfällige Defizite. Sodann verpflegt die Einwohnergemeinde in Bedürfnisfällen auch Niedergelassene und Aufenthalter

*) 1. Verordnung über das Verhalten bei verdächtigen Todesfällen (1874) IV. 321. — 2. Verordnung über das Begräbniswesen (1876) IV. 323. — 3. Gesetz über Lebens- und Genussmittelkontrolle (1881) V. 61.

mit Regress auf die Heimatgemeinde, womit der anstössige Schub für Verarmte aufgehört hat. Diese Einrichtung enthält keine Verwirklichung des Grundsatzes der örtlichen Armenpflege, aber doch eine Konzession an denselben. Das Heimatprinzip ist in der Schärfe, wie es früher bestand, nicht mehr haltbar.

Im einzelnen ist über das Armenwesen folgendes hervorzuheben:

Die Organisation der Armenpflege innerhalb der Gemeinde ist Selbstverwaltungssache. Die direkte Aufsicht wird durch die Kreisarmenbehörden besorgt, welchen die Gemeinden auf Verlangen alle erwünschte Auskunft über die Armenpflege, das Armengut u. s. w. zu geben haben.

Jede Gemeinde hat dafür zu sorgen, dass solche Heimatberechtigte, welche erwiesenermassen ausser stande sind, sich und den Ihren den notdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, auf angemessene Weise unterstützt werden. Diese Unterstützungspflicht gilt auch gegen auswärts wohnende Bürger.*)

Als Mittel zur Armenversorgung haben in erster Linie die Erträgnisse des von der Bürgerkorporation verwalteten Armenguts, welches fortwährend geäufnet werden soll, aufzukommen. Wenn diese Erträgnisse nicht ausreichen, muss die Gemeinde Vorkehrungen treffen, um der Unterstützungspflicht nachkommen zu können. Das System der Armenvergantung ist in Graubünden nie üblich gewesen, dagegen war das System, die Armen zeitweise »auf der Rod« von Familie zu Familie in Verpflegung zu geben, nicht selten. Armenhäuser gibt es, aber noch nicht in allen Gemeinden, dafür eben die Rod!

Am misslichsten ist noch immer das Verhältnis von ausser ihrer Heimatgemeinde niedergelassenen Unterstütz-

*) Kantonale Armenordnung. (1875) I. 395.

ungsbedürftigen, weil sie auf Grund der Niederlassungsordnung weggewiesen werden können, sobald sie dem Orte der Niederlassung durch Verarmung zur Last fallen. Zur Vermeidung der Heimweisung solcher Niedergelassenen kann die Heimatgemeinde der Wohnsitzgemeinde einen Beitrag an die Unterstützung leisten. Die bezüglichen Verständigungen sind Sache freier Vereinbarung der in Frage stehenden Gemeinden. Falls ein Unterstützungsbedürftiger in mehreren Gemeinden verbürgert ist, haben diese die Last der Unterstützung gemeinsam, aber nach Massgabe ihrer Mittel zu tragen. —

Die Hauptsache ist, dass die Armenpflege vom Verband, dem sie obliegt, gut besorgt werde. Aber immer wird es besser sein, einer übernehme die ganze Pflicht, als beide nur je zur Hälfte. In Graubünden hingegen ist die Aufgabe zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde immer noch so geteilt, dass der Einwohnergemeinde ausser ihrem Aufsichtsrecht nötigenfalls die Pflicht der ersten Hilfeleistung zukommt. Dies trifft namentlich da ein, wo es sich um die erste Hilfe an auswärtige Arme handelt. An verkehrsreichen Orten können die bezüglichen Spesen sehr hoch sein. *Chur* sieht für solche Fälle im Budget eine jährliche Ausgabe von 1000 Franken vor.

Die grosse Dezentralisation ist ein Übelstand und liesse insofern eine Änderung wünschbar erscheinen, als erstens die Bildung von Zweckverbänden auf gesetzlichem Wege begünstigt werden sollte und zweitens die kreisweise Organisation sich nicht nur mit der Aufsicht begnügen sollte, sondern allmählich eine einheitliche Regelung der ganzen Armenverwaltung für jeden Kreisverband anzubahnen wäre. Ein naheliegendes Mittel zur Erreichung beider Ziele läge in der Schöpfung eines Kreisbürgerrechts, wie es in gewissen Landesteilen als letzter Rücklass der alten Hochgerichtsverfassungen in Bezug auf einzelne

Rechte noch besteht. So im Kreise *Disentis*. Hier geniesst jeder Bürger einer Gemeinde des Kreises auch in den andern Gemeinden die Rechte des Bürgers, sobald er die Niederlassung (die in diesem Falle zudem gebührenfrei ist) erwirbt.*) Von diesem Rechte bis zur kreisweisen Zentralisation der ganzen Armenverwaltung ist nur ein Schritt. Anstatt dass dann der Kanton wie jetzt jede einzelne Gemeinde, die ihrer Armenlast nicht gewachsen ist, unterstützen muss, stünde er Kreisen gegenüber, die wegen ihrer breiteren Basis und gleichmässigeren Verteilung von arm und reich viel leistungsfähiger sind.

Die gegenwärtige Selbstverwaltung der Kreise, welche manchenorts schon fast zu einem Schatten geworden ist, würde dadurch neu gekräftigt und die oft unzureichenden Vorkehrungen kleiner Gemeinden gegen die grössten Notstände der Armen durch rationelle Kreis-Anstalten ersetzt, wodurch ohne Vermehrung der Spesen dem Zweke viel besser entsprochen werden könnte.

Obwohl die kantonale Armenordnung dem Bedürfnis einer Erweiterung der Armenverbände keine Rechnung getragen, hat sie dennoch für Fälle, wo Gemeinden durchaus ausser stande sind, ihre Armen zu unterstützen, den Kreisbehörden die Kompetenz verliehen, die Unterstützung selbst zu besorgen. Dieses Eingreifen geschieht aber nur als eine Funktion aufsichtsübender Mittelorgane! Die Kreisbehörden haben demgemäss auch nach den Weisungen der Regierung zu verfahren, und es trägt der Kanton die Lasten der Verpflegung. Dadurch, dass die Unterstützung

*) Vergl. eine ähnliche Bestimmung des Oberengadins S. 57 unten. Bezüglich Disentis ist zu bemerken, dass die Institution der armenrechtlichen Freizügigkeit eigentlich obsolet geworden ist, weil die Regierung die Rekurse gegen sie guthiess. Es kam eben oft vor, dass Gemeinden ihre von Verarmung bedrohten Bürger einfach zur Niederlassung in andern Gemeinden veranlassten.

subsidiär zur Staatssache geworden, ist es insofern das Armenwesen überhaupt.

Der Unterstützungsbedürftige hat ein Recht auf Unterstützung. Dasselbe richtet sich in erster Linie gegen die Heimatgemeinde, und wenn diese unvermögend ist, gegen den Kanton. Das Klagerecht steht nicht nur ihm selbst zu, sondern überhaupt jedem, der ein rechtliches Interesse an der Erfüllung der Unterstützungspflicht nachweisen kann. (§ 68 des Privatrechts.) Es wird auf dem gewöhnlichen gerichtlichen Weg geltend gemacht.

Die ganze oder teilweise Rückerstattung erhaltener Unterstützungen wird von solchen, die durch Erbschaft oder sonstige Umstände in günstige Verhältnisse gelangt sind, nur dann verlangt, wenn sie ohne Nachteil für das ehrliche Fortkommen des Unterstützten möglich ist. In einem Rekursentscheid hat die Regierung erkannt, das Gesetz sei so zu verstehen, dass nur die von der Armenbehörde unterstützten Personen selber verpflichtet sind, das Bezogene zurückzuerstatten, nicht auch diejenigen, die unterstützungspflichtig sind. Im betreffenden Fall wollte die Armenbehörde bei einem Vater, der zu etwas Vermögen gekommen war, die für seine Kinder ausgelegten Spesen einziehen; sein Vogt weigerte sich zu bezahlen, und die Regierung hat ihm Recht gegeben.

Zur Führung von Prozessen geniesst jeder Arme das beneficium paupertatis und zwar in dem Sinne, dass ihm Gerichtskosten und Vertröstungen vor jeder Instanz vollständig erlassen werden, die Anwaltsgebühren dagegen von der Gemeinde zu tragen sind. (Art. 53—58 der bündnerischen Zivilprozessordnung.)

Für Geisteskranke besteht eine kantonale Irrenanstalt, für arbeitsfähige, aber arbeitsscheue oder liederliche erwachsene Personen, welche sich den zu ihrer Besserung getroffenen Massregeln beharrlich widersetzen, eine Kor-

rektions-(Zwangsarbeits-)Anstalt in *Realta*. Die Entscheidung über Versetzung in die eine, wie die andere dieser Anstalten, liegt in der Kompetenz der Vormundschaftsbehörde des Kreises, dem die unterstützungspflichtige Gemeinde angehört, d. h. die interessierte Gemeinde darf ohne Zustimmung der Kreisbehörde die Einweisung nicht verfügen. Die Kosten der Einlieferung haben die Gemeinden zu tragen und für jeden einzelnen Fall durch schriftliche Erklärung Sicherstellung für allfällige Pflegegelder, welche die ordentlichen Unterhaltskosten übersteigen könnten, beizubringen.

Das Bettelwesen ist durch Landesgesetze verboten, Haus- und Strassenbettel untersagt.

3. **Schulwesen.** Das ganze öffentliche Volksschulwesen wird durch die Gemeinden verwaltet, vor allem die Primarschule und, wo solche bestehen, die Real- oder Fortbildungsschulen. Die Schulpflicht ist bis zum 16. Jahre obligatorisch und nach eidgenössischen Bestimmungen unentgeltlich. Nur für die ausser der eigentlichen Primarschule bestehenden Schulen werden mässige Schulgelder erhoben. In den kleinen Gemeinden (sowie auch in grösseren Gemeinden für die Landbau treibende Bevölkerung) bestehen bloss Winterschulen mit 26 Wochen Schulzeit. In der Hauptstadt und grösseren Gemeinden hat man Jahresprimarschulen bis zum 12. Jahre, denen sich dann bis zum 16. Jahre Fortbildungs- und Realschulen anschliessen, die ebenfalls Jahresschulen sind. Mit den Gemeindeschulen sind auch Handarbeitsschulen für Mädchen verbunden.

Die Schulverbände bestehen in der Regel in eigenen Schulgemeinden. Die noch in Kraft befindliche Schulordnung von 1859 für die Volksschulen verpflichtet die Gemeinden: erstens die für Bestreitung der Ausgaben für Schulzwecke bestimmten Fonds als eigene Fonds von den andern Ver-

waltungszweigen gehörig auszuscheiden und zweitens je nach der Zahl der schulpflichtigen Kinder oder ihrer Verteilung auf Nachbarschaften und Höfe, eine oder mehrere Schulen zu halten. Es ist den Gemeinden, welche mehrere Schulen besitzen, anheimgestellt, die Kreise der verschiedenen Schulen wieder als eigene von einander ökonomisch unabhängige Schulverbände zu organisieren, oder sie zu einem einheitlichen ökonomischen Schulverband zusammenzufassen. Je nachdem sich die Gemeinde für geteilte oder ungeteilte ökonomische Verwaltung entscheidet, entstehen auf ihrem Territorium eine oder mehrere Schulgemeinden mit eigenen Fonds.

Ökonomisch schwache Schulgemeinden müssen von der politischen Gemeinde durch direkte Zuschüsse aus der Gemeindekasse oder durch Zuweisung besonderer gemeindlicher Einnahmen in den Stand gesetzt werden, den gesetzlichen Anforderungen entsprechen zu können. Aus diesem Grunde dürfte die im Gesetze empfohlene Vereinigung von getrennten kleinen Schulgemeinden in allen Fällen dem Schulwesen nur förderlich und der Gemeindeverwaltung willkommen sein.

4. **Kirchenwesen.** Hier verhält es sich ähnlich wie beim Schulwesen: Für sich selbst bestehende Kirchgemeinden verwalten sich selbständig, aber unter Oberaufsicht des Staates bezw. der Gemeinde Eine Besonderheit liegt nur darin, dass sie als Teile der nach den beiden Konfessionen des Kantons getrennten Landeskirchen auch deren spezielle Verfassungen mitgeniessen und beobachten, die Protestanten sogar ein eigenes Referendumsrecht besitzen.

B. Äussere Verwaltung.

Innere und äussere Verwaltung verhalten sich zueinander wie Zweck und Mittel. Die äussere Verwaltung betrifft die Mittel. Als solche kommen Finanzen, Polizei und Militär in Betracht.

1. Die **Finanzen.** Die erste Aufgabe der Kreise und Gemeinden ist die Verwaltung ihres Eigentums, der Alpen und Allmenden, Wälder, öffentlichen Gebäulichkeiten, Strassen, Kapitalien und überhaupt aller ökonomischen Werte, sowie auch aller ihnen zustehenden Rechte und deren Vertretung. Sie haben für ungeschmälerten Bestand ihres Vermögens, wozu auch die unter separater Verwaltung der Kirchen-, Schul- und Bürgerkorporationen stehenden Fonds gehören, zu sorgen.*) Die Gemeinden sind beispielsweise gehalten, das Armengut vom übrigen Gemeindegut auszuscheiden und es getrennt zu verwalten, sowie für sichere Anlage besorgt zu sein und darüber zu wachen, dass es, wie alles Gemeindegut, stetsfort seinem öffentlichen Zweck erhalten bleibe. Verschenkung von öffentlichem Vermögen ist in keiner Form statthaft. Von spezieller Bedeutung sind folgende Seiten dieser Aufgabe:

Geld- und Kapitalanlagen sind in der Regel nur im Umfange des Kantons und nur gegen genügende Grundversicherung (doppelte Hypothek), sowie, ohne solche, beim Kanton selbst gestattet. Bei besonderen Umständen können mit kleinrätlicher Bewilligung Ausnahmen stattfinden.**)

*) Gesetz über Verwendung von Korporationsvermögen (1849) I. 223. — **) Kleinrätliche Verordnung betr. Kapitalanlagen der Gemeinden, sowie anderer Korporationen mit öffentlichem Zweck (1874) IV. 186.

Die Selbstverwaltungskörper bestreiten ihre Ausgaben zunächst aus dem Einkommen des Vermögens und es dürfen keine Steuern erhoben werden, wenn jenes zur Deckung der Ausgaben hinreicht. Ergeben sich jedoch Defizite, so werden dieselben auf Vermögen, Erwerb und Kopfzahl der Einwohner verlegt, nach Massgabe von Steuersystemen, die von den Kreisen und Gemeinden selbst aufgestellt werden. Immerhin dürfen die Ansätze diejenigen der kantonalen Steuer nicht überschreiten. Das Gesetz über Besteuerung der Eisenbahnen*) berechtigt die Gemeinden, auch das Vermögen der Eisenbahngesellschaften zu besteuern. Zu diesem Zweck wird das Gesamtvermögen nach Abzug des Rollmaterials und des Betriebsfonds (welche am Sitze der Gesellschaft zu versteuern sind) auf die einzelnen Gemeinden nach Verhältnis der kilometrischen Länge der Bahnlinie, die auf ein Gemeindeterritorium entfällt, verteilt.

Überdies bestehen für die Gemeinden an Einnahmequellen eine Anzahl direkter und indirekter Auflagen, wie Erbschaftssteuern, Wirtschaftspatenttaxen, Handänderungsgebühren, Stand- und Platzgelder an Märkten, Sporteln, Bussen u. s. w. Für verschiedene Zwecke fliessen den Gemeinden Dotationen aus der Kantonskasse zu. Statt einer Aufzählung der vielartigen Einnahmen im einzelnen werden hier nur einige der wichtigsten herausgegriffen.

Das Gesetz betr. den Markt- und Hausierverkehr**) ermächtigt die Gemeinden, von Ausverkäufen und Wanderlagern eine Taxe bis auf 50 Franken pro Tag zu erheben und verschiedene Hausiergewerbe mit den gleichen Taxen zu belegen wie der Staat. — Von der Hundesteuer, welche nach kantonalem Gesetz***) für jeden Hund wenigstens

*) (1895) V. 505.
**) (1884) V. 177.
***) (1871) IV. 137.

4 Franken betragen soll, fällt die eine Hälfte der Gemeinde und die andere der Kreiskasse zu. Die Bestimmung der Taxe und ihre Erhebung sind Kreisangelegenheiten.

Neben den vom Kanton eingeräumten vollen Einnahmequellen gibt es Anteile an kantonalen Steuern und Taxen, welche auf verschiedenen Zweigen der Staatsverwaltung den Selbstverwaltungskörpern, speziell den Gemeinden, zugebilligt werden. Vom Betrag der Wirtschaftstaxen, deren Einzug der Gemeinde obliegt, kann sie z. B. 10 % zu ihren Gunsten abziehen. Zur Förderung von Bestrebungen für bessere Volksernährung, Volksbildung, Naturalverpflegung etc. tritt der Kanton den Gemeinden $^1/_{20}$ des eidgenössischen Alkoholzehntels ab. —

Für Erstellung bezw. Ankauf und Einrichtung von Absonderungshäusern setzt der Kanton einen jährlichen Kredit von 10,000 Franken aus. Er unterstützt ferner diejenigen Gemeinden, welche eine Katastervermessung des gesamten Kulturlandes ihres Gebiets vornehmen,*) und hilft ärmeren Gemeinden ausserdem in ziemlich erheblichem Masse durch Zuschläge für Lehrerbesoldungen u. s. w.

Die aus Bussen und Strafen erwachsenden Einnahmen sind sehr zahlreich (Forstfrevel, Kontraventionen gegen Hausiergesetz und in Sachen von Mass und Gewicht, Renitenz gegen Verfügungen etc.), ohne von erheblichem Belang zu sein. In der Lebensmittelpolizei geht zwar die Strafkompetenz der Gemeindebehörde bis auf 100 Franken. Die sonstigen Bussen-Ansätze aber sind gering.

Den Einnahmen stehen ausser allen mit den Pflichten der Selbstverwaltungskörper verbundenen Ausgaben auch die Kosten der Besoldung ihrer Beamten und viele andere laufende Verwaltungsspesen gegenüber. Diese Korpora-

*) Verordnung über Unterstützung von Katasteraufnahmen (1890) V. 327.

tionen haben zudem Staatssteuern zu entrichten, von welchen nur Kirchen-, Pfrund-, Schul- und Armengut eximiert sind.

Das Rechnungswesen besteht in einer Einnahmen wie Ausgaben ordnungsgemäss aufführenden Buchhaltung. Seine Einrichtung ist Sache der Autonomie, wird aber nicht überall in wünschbarer Form getroffen. Der Modus, wie ihn die Gemeinde *Roveredo,* welche ihrem Statut ein eigenes »Regolamento per la contabilità« folgen lässt, einführte, würde manchenorts zu besserer Übersichtlichkeit führen.

Die Gemeinden haben sich wenigstens alle zwei Jahre über die Verwaltung von den damit Beauftragten öffentlich genaue und spezifizierte Rechnung ablegen zu lassen. (Verf. Art. 40, 4.) Die Vorsteher der Spezialfonds ihrerseits geben jeweilen den betr. Aufsichtskommissionen und diese den Gemeinden selbst Rechenschaft. Zur Prüfung sind Rechnungsrevisoren zu bestellen, und es ist das Resultat, welches durch bestimmte Anträge erläutert sein muss, in einer ordentlichen Gemeindeversammlung bekannt zu geben, die dann über Genehmigung und Anträge abstimmt.

2. Die **Polizei,** welche die bündnerischen Selbstverwaltungskörper besorgen, ist die sogen. niedere Polizei und umfasst einerseits die nötige Handreichung für die Kantonspolizei (z. B. Strassenpolizei, Marktpolizei u. s. w.), anderseits die Durchführung der eigenen Polizeistatuten, sowie die Sorge für die polizeilichen Bedürfnisse der Selbstverwaltung überhaupt. Darnach ergeben sich als Hauptaufgaben die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, die Sorge für Sicherheit und Sittlichkeit und die Handhabung der Aufenthalts- und Fremdenpolizei.*) Sehr

*) Verordnung über Ausstellung und Visierung von Reiseschriften (1860) I. 474 und Verordnung über die Fremdenpolizei (1840) I. 490.

wichtig sind die Obliegenheiten der Ortspolizei mit Bezug auf die Viehseuchen.*)

Besondere Polizeiorgane sind den meisten Gemeinden fremd. Soweit polizeiliche Vollziehungsfunktionen im Bereiche der Gemeindeverwaltung nötig erscheinen, werden sie meist durch den Vorstand selbst, bezw. dasjenige Mitglied desselben besorgt, das die Intimationen ausführt. Eine Polizeimannschaft als organisiertes Korps gibt es nur in *Chur*. Einige grössere Gemeinden halten 1—2 Gemeindepolizisten, aber nicht ausschliesslich als solche, sondern mehr als Weibel. Andere stellen nur temporär Polizisten an, so verschiedene Kurorte während der Saison.

3. Das **Militärwesen** ist durch Bund und Kantone vollständig der lokalen Selbstverwaltung entrückt. Der Kanton ist dabei der Selbstverwaltungskörper des Bundes und teilt sein Gebiet in drei Rekrutierungskreise ein. Jede im Gebiet eines solchen Kreises liegende politische Gemeinde bildet eine Sektion desselben. Die Sektion hat als solche gewisse Verpflichtungen zu übernehmen, so z. B. ein Lokal zur Aufbewahrung von Militäreffekten anzuweisen. Daneben ist auch die Einstellung und teilweise Entschädigung des Sektions-Chefs, welch letztere ungefähr derjenigen der andern Ämter der betr. Gemeinden entspricht, Gemeindesache. Diese Entschädigung durch die Gemeinde resultiert aus dem Bundesgesetz betr. die Militärorganisation und findet ihre Rechtfertigung im Umstand, dass der Sektions-Chef, obwohl er Kantonsbeamter ist, dennoch durch die Gemeinde gewählt wird und in der Gemeinde stationiert bleibt.

*) Bundesgesetz und kantonale Bestimmungen über Massregeln gegen Viehseuchen. V. 244.

Sachregister.

Abkürzung s. a. = siehe auch.

A.

Abgaben der Niedergelassenen 73
Abhängigkeitsverhältnisse, persönliche 18. 22. 23
Abholzungen 42
Ablösbarkeit v. Lehenslast. 20
Abschaffung d. Gemeinatzung 105. 106
Absolutes Mehr 77. 82
Absonderungshäuser 116
Abstimmungen, kantonale 76
Abstimmungen u. Wahlen in Kr. u. Gem. 80—84
Activbürgerschaft 75, 76—84 (s. a. polit. Genossen)
Allgem. Stimmrecht 79 (s. a. Stimmrecht)
Allgem. Weidgang 102
Allmend,Volksland 19. 20. 27. 102
Allmenden u. Alpen 64. 103. 106
Almosengenössige 80
Alpen (s. Allmenden u. Alpen)
Ammann 20
Amt, erbliches 94
Amtsbesoldung 95. 96
„ dauer 95
„ zwang 96
Ämterhäufung 94. 95. 97
„ verleihung (s. a. Beamtenernennung) 94
Änderung der Selbstverwaltungs-Gesetze 46. 59
Anschlag der Traktanden 81
Anstände innerhalb d. Selbstverw.-Körp. 48
Anzeigepflicht v. Vergehen 52
Araschgen 28
Arbeitsscheue Personen 111
Armenbehörden 85. 89
Armenfonds = Armengut 66. 67. 108. 117
Armengemeinde 36
„ häuser 108
„ kommission 67. 85 89
„ last u. Kanton 110/111
„ rechtlicheFreizügigkeit 110
„ rechtl. Heimatsprinzip 108
„ rechtl. Klagerecht 111
„ vergantung 108
„ vogt 93
„ wesen 107—112
Atzung 103
Atzungsloskauf 103
Atzungslast(-pflicht) 103
Aufenthalter 71. 72
Aufgaben der Kreise u. Gemeinden 43. 98—117
Aufnahme ins Bürgerrecht 66. 67. 73—75
Aufsicht der Gemeinde 62. 68. 113

Aufsicht des Kreises 51. 57. 85. 93. 108.
Aufsicht d. Kantonsregierung 39. 44—49. 61. 113
Ausdehnung u. Aufhebung d. Gemeinatzung 105. 106
Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen 41
Ausgaben der Selbstverwaltungskörper 115. 116
Ausländer 71
Äussere Verwaltung 114-118
Ausstellung v. Heimatschriften 69. 87
Ausverkäufe u. Wanderlager 115
Auswärtige Arme 109
Ausweisschriften 69-87
Autonomie 45. 53—55

B.

Baden, Grossherzogtum 7
Baustatuten 101
Beamtenernennung 53—55
Begräbniswesen 87. 107
Behörden 75. 84—91
Beisässen 72
Benefizium paupertatis 111
Bergell 20
Bergübergänge 100
Berufsamt 94
Beschlussfähigkeit der Versammlung 82
Beschwerde-(Rekurs-)Instanzen 44. 49
Besoldung 95. 96
Bestätigungsrecht f. Beamte 54
Bettelwesen 112
Bezirke 34. 37. 46
Bezirksgericht 37. 38
Brücken (s. Strassenwesen)
Brusio 56
Buchhaltung 117
Budgetrecht 76
Bünde, Hochgerichte und Gerichte 29. 31. 32
Bundesgesetzgebung 40. 41
„Bundeshäupter“ 25. 30
„Bundespräsident“ 31
Bundesrat 44
„Bundeslandammann“ 30
Bundesstaat 25. 33
Bundestage zu Vazerol 23. 24
Bündnisse 22—27
Bürgereinkauf (s. Aufnahme)
„ gemeinde 62-64. 66-69 73. 89
„ gut 67
Bürgerkorporation (s. Bürgergemeinde)
Bürgerrecht 73
„ u. Niederlassung 64. 71
Bürgerl. Angelegenheiten 66
„ Freiheit und Selbstregierung 55
Bürgschaften für Niederlassung 73
Bussen und Strafen 115. 116

C.

Caluster 93
Cassier 86
Chalanda-Marz-Gemeinde 80
Chur 20. 56. 57. 76. 89. 96. 109. 118
Churwalden 27
Covig, Cuvitg 91. 92

D.

Davos 27. 28. 90
Decentralisation 38
Definition der Gemeinde 35
Defizite 115
Departementssystem (Fächer, Ressorts) 12. 89. 91
Disentis 110
Distrikte zentralisierter Verwaltungszweige 38
Dorfgerichte 28
„ meister 91
„ schaften 27
Dotationen 115
Duvin 92

E.

Edelherrschaften 18—23
Ehrenamt 9. 11. 54. 97
Eidesformel 94
Eidespflicht 94
„Eigener Rauch“ 104
Einberufung der Gemeinde-Versammlung 82
Einbürgerungen (s. Aufnahme ins Bürgerrecht)
Eingriffe in die Selbstverwaltung 47—49
Einheiratung 75
Einheitsstaat 29. 31—34
Einkaufsgeld 67. 74
Einkaufsgesuch 74
Einnahmequellen der Selbstverwalt.-Körper 115. 116
Einstehen der Stimmen 77
Einteilung des Kantons 31. 32. 34—38
Einweisung in Besserungsanstalten 112
Einwohnergemeinde (s. politische Gemeinde)
Einwohnertabellen 92
Einzelbeamtungen 91—97
Eisenbahnbesteuerung 115
England 9
Entlassung aus fremd. Staatsverband 74
Entscheidung d. d. Los 78
Entstehung der Gerichtsgemeinden 17—22
Entzug der Niederlassung 87
Erbschaftssteuer 115
Erste Hilfeleist. a. Arme 109
Erwerbsausweis 74

F.

Fabrikgesetz 85
Fachliche und örtliche Verbände 38
Feldhüter 92
Feudaladel, Feudalherr, Feudalismus 18—23
Feuerpolizei 101
Feuerwesen 85
Finanzen 114—117
Fischereiwesen 99
Fleischschauer 92
Flims 72
Flusspolizei 101
Formelles Aufsichts- u. Prüfungsrecht 44—46. 61
Forstgesetzgebung 42. 98 (s. a. Forstordnung)
Forstkommission 88
Forstkreise 38
Forstordnung, kant. 58. 98
Forstwirtschaft 98
Fortbildungsschulen 112
Fraktionen 48. 61-64. 67. 68

Aufsicht des Kreises 51. 57. 85. 93. 108.
Aufsicht d. Kantonsregierung 39. 44—49. 61. 113
Ausdehnung u. Aufhebung d. Gemeinatzung 105. 106
Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen 41
Ausgaben der Selbstverwaltungskörper 115. 116
Ausländer 71
Äussere Verwaltung 114-118
Ausstellung v. Heimatschriften 69. 87
Ausverkäufe u. Wanderlager 115
Auswärtige Arme 109
Ausweisschriften 69-87
Autonomie 45. 53—55

B.

Baden, Grossherzogtum 7
Baustatuten 101
Beamtenernennung 53—55
Begräbniswesen 87. 107
Behörden 75. 84—91
Beisässen 72
Benefizium paupertatis 111
Bergell 20
Bergübergänge 100
Berufsamt 94
Beschlussfähigkeit der Versammlung 82
Beschwerde-(Rekurs-)Instanzen 44. 49
Besoldung 95. 96
Bestätigungsrecht f. Beamte 54
Bettelwesen 112
Bezirke 34. 37. 46
Bezirksgericht 37. 38
Brücken (s. Strassenwesen)
Brusio 56
Buchhaltung 117
Budgetrecht 76
Bünde, Hochgerichte und Gerichte 29. 31. 32
Bundesgesetzgebung 40. 41
„Bundeshäupter“ 25. 30
„Bundespräsident“ 31
Bundesrat 44
„Bundeslandammann“ 30
Bundesstaat 25. 33
Bundestage zu Vazerol 23. 24
Bündnisse 22—27
Bürgereinkauf (s. Aufnahme)
„ gemeinde 62-64. 66-69 73. 89
„ gut 67
Bürgerkorporation (s. Bürgergemeinde)
Bürgerrecht 73
„ u. Niederlassung 64. 71
Bürgerl. Angelegenheiten 66
„ Freiheit und Selbstregierung 55
Bürgschaften für Niederlassung 73
Bussen und Strafen 115. 116

C.

Caluster 93
Cassier 86
Chalanda-Marz-Gemeinde 80
Chur 20. 56. 57. 76. 89. 96. 109. 118
Churwalden 27
Covig, Cuvitg 91. 92

D.

Davos 27. 28. 90
Decentralisation 38
Definition der Gemeinde 35
Defizite 115
Departementssystem (Fächer, Ressorts) 12. 89. 91
Disentis 110
Distrikte zentralisierter Verwaltungszweige 38
Dorfgerichte 28
„ meister 91
„ schaften 27
Dotationen 115
Duvin 92

E.

Edelherrschaften 18—23
Ehrenamt 9. 11. 54. 97
Eidesformel 94
Eidespflicht 94
„Eigener Rauch“ 104
Einberufung der Gemeinde-Versammlung 82
Einbürgerungen (s. Aufnahme ins Bürgerrecht)
Eingriffe in die Selbstverwaltung 47—49
Einheiratung 75
Einheitsstaat 29. 31—34
Einkaufsgeld 67. 74
Einkaufsgesuch 74
Einnahmequellen der Selbstverwalt.-Körper 115. 116
Einstehen der Stimmen 77
Einteilung des Kantons 31. 32. 34—38
Einweisung in Besserungsanstalten 112
Einwohnergemeinde (s. politische Gemeinde)
Einwohnertabellen 92
Einzelbeamtungen 91—97
Eisenbahnbesteuerung 115
England 9
Entlassung aus fremd. Staatsverband 74
Entscheidung d. d. Los 78
Entstehung der Gerichtsgemeinden 17—22
Entzug der Niederlassung 87
Erbschaftssteuer 115
Erste Hilfeleist. a. Arme 109
Erwerbsausweis 74

F.

Fabrikgesetz 85
Fachliche und örtliche Verbände 38
Feldhüter 92
Feudaladel, Feudalherr, Feudalismus 18—23
Feuerpolizei 101
Feuerwesen 85
Finanzen 114—117
Fischereiwesen 99
Fleischschauer 92
Flims 72
Flusspolizei 101
Formelles Aufsichts- u. Prüfungsrecht 44—46. 61
Forstgesetzgebung 42. 98 (s. a. Forstordnung)
Forstkommission 88
Forstkreise 38
Forstordnung, kant. 58. 98
Forstwirtschaft 98
Fortbildungsschulen 112
Fraktionen 48. 61-64. 67. 68

Fraktionsgemeinden 61
Frankreich 6. 7
Frauenstimmrecht 79
Freie u. Hörige (s. Abhängigkeitsverhältnisse)
Freiherrschaften 5 (s. a. Feudalismus)
Freistaat der 3 Bünde 23. 24
Freiheit, bürgerliche 55
Fremde 72
Fremdenpolizei 117
Fünf Dörfer 28
Fürstenau 92. 95

G.

Gau 5
Gaugenossen des fränkischen Reichs 19
Gefährl. Naturereignisse 100
Geisteskranke 111
Geistliche (s. Pfarrer)
Geistl. u. weltl. Herrschaften 17 (s. a. Feudalismus)
Gemeinatzung 102—106
Gemeinde 32. 34—37 (s. a. politische Gemeinde)
Gemeindebehörden 86—91
„ bürger 71
„ bürgerrecht 73
„ fraktion(s.Fraktion)
Gemeindegüter (Eigentum u. Nutzung derselben 65. 114
Gemeindelose (-Löser) 65
„ ordnungen (Obligatorium) 42. 46. 58
Gemeindeordnungen(Vorkommen) 46
Gemeindeordnungen (Inhalt) 58—60 (83)
Gemeindeorganisation (-Organe) 59. 86—91
Gemeindepolizei (s. Polizei)
„ präsident 86. 91
„ rat 86—88
Gemeinderechnungen 47
„ reglemente 45
„ statuten (s. -Ordgn.)
„ steuern 64 (s. a. Steuern)
„ strassen 100
„ trennung u. Vereinigung 36
Gemeindeutilitäten 46. 59. 79
„ versammlung 28. 59 81—84. 87
Gemeindeverwaltung 47. 59
„ vorstand (s.Vorstd.)
Genf 13
Genossen 69—75
„ politische 70
Gerichtsbürgerrecht 70 (110)
Gerichtsgemeinden 20-33. 50
Gerichtsverfassung des Kantons 26. 39. 46
Geschäftskenntnisse d. Beamten 97
Geschrieb. Statuten 46. 56. 57
Gesetzgebungs- u.Verordngs.-Recht, kantonales 39—44
Gesetzesersatz und Vollziehung 43
Gesundheitspolizei 87
Gesundheitswesen 107
Gewohnheitsrecht 57
Gotteshausbund 22. 23. 26
Grosser Rat 30. 36. 41. 44. 49. 58. 73. 74
Grossrätlicher Beschluss von 1865. 42. 58
Gutsherrliche Lasten 22
Guwig (s. Covig)

H.

Handarbeitsschulen 112
Handänderungsgebühren 115
Harte Bedachung 101
Häupter der 3 Bünde 30
Hauptversammlung und gewöhnl. Versammlung 81. 83
Haushäblichkeit, Haushaltung 83. 104
Hausierwesen und Warenlager 84. 115
Heimatschriften 69. 87
Heimatsprinzip der Armenpflege 108
Heimweisung Niedergelassener 109
Helvetik 25. 28. 29. 34
Herrschaften, geistliche und weltliche 17 (s. a. Feudaladel etc.)
Hinterrhein 22. 70
Hintersassen 72
Hintervalzeina 37
Hirtschaften 92
Histor. Entwicklung d. Selbstverw. in Graub. 17—34
Histor. Wandlungen d. Selbstverwaltung 4—7
Hochgerichte und Gerichte Unterschied 26 (im übrigen s. Gerichtsgemeinden)
Höfe 63
Holzbezug 99. 101
Holzverkauf 42
Horde 4. 5
Hörige und Freie 21, 22
Hundesteuer 85. 115/116

J.

Jagd- u. Fischereiwesen 85. 99
Jagdgesetz 100
Jagdpatent 100
Ilanz 56
Ilanzer Artikelbriefe 25
Initiative 41
Inkompatibilität 94
Innere Verwaltung 98—113
Irrenanstalt 111
Iteration 96

K.

Kanton 28/29. 40
Kantonale Gesetzgebung 30
Kantonale Gerichtsverfassung 26. 39. 46
Kantonal. Gemeindegesetz 61
Kantonales Schulgesetz (s. Schulordnung)
Kantonsbeamte als Selbstverwaltungsbeamte 95
Kantonsbürgerrecht 31, 73
Kantonsgericht 26
Kapitalanlagen 43. 114
Kassier 86
Katastervermessung 116
Kirchenfonds, Kirchengut 64
„ ruf 81. 91
„ verfassung 113
„ vogt 93
„ wesen 113
Kirchgemeinde 36. 62. 64. 113
Klagerecht d. Unterstützungsbedürftigen 111
Kleiner Rat 30 (s.a. Regierung)
Kleinrätl. Ausschreiben vom 1. Mai 1878 47. 58
Klosters-Serneus 60. 82
Kollegialprinzip 91
Kommerzialstrassen 100
Kommitialstimmen 30
Kompetenz der Beamten 59
„Kongress“ 25. 29

Kontrolle der Gemeindeverwaltung 47
Korrektionsanstalt 112
Kreis 32. 34. 37
Kreisamt 47. 51. 84. 86
„ aktuar 86
„ angelegenheiten - Kreisverwaltung 57. 85. 116
„ armenbehörden 110
„ behörden 84
„ bürger und -bürgerrecht 70. 109
„ gericht 37. 84. 85
„ organe 52
„ präsident 85. 91
„ räte (s. Kreisämter) 84
„ statuten 46. 57
„ versammlung 76. 80
Kreuz-Malix 28
Kriminalobrigkeit 26
Kuratel über Gemeinden 48. 95

L.

Laax 56
Landammann 86
Landbücher 56
Landesgesetze 58
Landeskirchen 113
„ und Wohlfahrtspolizei 39
„ verordnungsrecht 41
Landsgemeinde 76. 80. 82. 83. 90
„Landrichter“ 30
Langwies 56
Lastenverteilung 30
Lawinenverbauungen 101
Lebens- und Genussmittelpolizei 85. 107. 116
Lehrerbesoldung 40. 116
Leibeigenschaft 21
Leichen- und Begräbniswesen 107
Leumund 74

M.

Maienfeld 56
Maikäfer und Engerlinge 101
Malix 28
Markgenossenschaft 19—22, 27. 31. 103
Markt- und Hausierwesen 84. 115
Mass und Gewicht 85
Mastral 86
Materielles Aufsichtsrecht 44—46
Mediationsverfassung 29. 33
Mehrfaches Bürgerrecht im Verarmungsfalle 109
Mesner 93. 95
Militärorganisation 58
„ sektion 118
„ wesen 118
Misox 22
Mitgenuss an den Utilitäten 65
Mittel-Behörden und -Organe 47. 51. 85
Münsterthal 38

N.

Nachbarenordnung 56
Nachbarschaften 27. 28. 32. 35. 36. 50. 63. 77
Naturalwirtschaft 106
Naturereignisse, schädl. 100
Nebeneinnahmen der Beamten 95/96
Neben- und Ueberordnung der Kreise und Gemeinden 50—52

Niedergelassene 60. 65. 71. 72. 79
Niederlassung 73, Bewilligung und Entzug 87
Niederlassungsgesetz 58. 63. 64. 65. 79
Niederlassungsgebühr 73
Niedere Polizei 87. 117
Normalstatuten 61—62
Nutzungstaxen 65

O.

Oberaufsicht 43—49
„ d. Bundes 44. 74
Oberengadin 52. 57. 70. 96
Oberer Bund 22. 23. 25
Oberlandquart 38
„Obrigkeit“ 90
Oekonomische Verbände 62 bis 69
Organe des Kantons (der Regierung) 32. 37. 39. 41. 57
Organe der Kreise und Gemeinden 75—97
Organe der Rechtspflege 37
Ort der Ausübung des Stimmrechts 78
Oertliche und fachliche Verbände 38
Oertliche Armenpflege 108
Orts-Statuten und Staatsgesetze 45
Oesterreich 12. 22

P.

Panix 60
Pany, Putz, Buchen und Luzein 104
Parpan 28
Parteiungen 24
Partikular-Souveränität 33 (s. a. Einheitsstaat)
Peiden 82
Pfarrer 64, 95
Pflästerung 100
Pfrundvogt 93
Pindre 92
Politische Gemeinde 36. 63. 64. 69. 71
„ Genossen 70
„ und administrative Versamml. 81. 83
Polizei 117
„ organe 118
„ statut 117
„ vorsteher 92
Pontresina 60
Poschiavo 20. 56
Potenziertes Mehr 82
Prada 28
Präsenzzwang 82
Präsidialentscheid 77
Preussen 6. 11
Primarschule 112
Privatverbrechen und Staatsverbrechen 27
Prüfung d. Statuten 44—47

Q.

Quorum 82

R.

„Räte und Gemeinden“ 30
Reallasten 21. 22
Realschulen 112
Realta 112
Rechnungsablegungs-Prüfung 58
Rechnungsrevisoren 117
„ wesen 85. 117

Recht auf Unterstützung 111
Rechte u. Pflichten der Selbstverw.-Körper 39—43. 50
Rechtsgrund der Selbstverwaltungsbefugnisse 33
Referendum 24. 28. 30. 41 (Kirchliches Ref. 113)
Regalien, herrschaftl. 18. 20
Regierung 24. 25. 29-31. 41. 43. 44. 46. 47. 49. 58. 99
Regierungskommissär 48. 62
Regierungsrätliche Weisung von 1878. 47. 58
Rekapitulationspunkte 30
Rekursinstanz 44. 49
Repräsentanz und Lastenverteilung 30
Requisitionen d. Regierung 85
Ressorts (Fächer) 12. 89. 91
Revierförster 88. 93. 99
„Rod“ 108
Roveredo 117
Rückerstattung der Unterstützung 111
Ruschein 60

S.

Safien 23. 70
Sagens 56
Saltèr-Saltarius 92
Says 37
Schädl. Naturereignisse 101
Schams 23
Schindelbedachung 101
„Schnitz“ 30
„Schub“ 108
Schulfonds 64. 112. 117
„ geld 112
„ gemeinde 62. 64. 68. 113
„ gesetz (s. Schulordnung)
„ kommission 67
Schulordnung, kant. 58. 68. 112
„ pflicht 112
„ rat 88
„ verband 112—113 (s. a. Schulgemeinde)
„ wesen 88. 112—113
Schussgeld 100
Schutzkulturen 43
Schweizerbürger 70 (-bürgerrecht) 73
Schweizerische Kantone 12
Sektions-Chef 93. 95. 118
Selbstorganisierung 55
Selbstverwaltung 4. 33. 39. 47. 49. 53. 54
Selbstverwaltung d. Justiz 18
Selbstverwaltung d. Kreise 110
Selbstverwaltung in andern Ländern 7—13
Selbstverwaltungsbeamte 48. 91—97
Selbstverwalt.-Behörden 75. 84—91
Selbstverwalt.-Körper 98. 118
Selbstverwaltungskörper und Staat 49
Selbstverwaltungsorgane 49
Selbstwahl der Beamten und Behörden 53. 54
Selfgovernment 9. 10
Sicherheit u. Sittlichkeit 117
Sippe 5
Sondergutsverwaltung 61. 117 (s. a. ökon. Verbände)
Sporteln 96. 115
Staatenbund 24. 33
Staatsbürgerrecht 73
„ steuern 117
„ verfassung und Selbstverwaltung 39. 47

Staatsverwaltung 3
Standeskommission 29
Statutarrecht 55 (s. a. Gemeindestatuten)
„ der Kreise 51. 52. 57
„ der ökon. Verbände 68
Statuten alte 56
„ änderung 46. 58. 59
„ der Kreise und Gemeinden 55—62
„ genehmigung 59
„ prüfung 44—47
„ revision 58. 59
Steuergesetze 46
Steuern 51. 59. 65. 115
Stichentscheid 77. 78
Stimmberechtigung 78. 79
„ rechtsausschluss 80
Stimm- und Wahlrecht 44. 70. 76—80
St. Moritz 83
Strafpolizei 87
Strassenpolizei 117
„ wesen 100
Süddeutschland 12

T.

Taufschein 74
Taxation der Utilitäten 65. 66
Territorialhoheit 35—37
Thusis 60
Traktanden f. d. Gem.-Vers. 81
Vorberatung derselben 88
Trimmis 37
Tschiertschen 28
Typen der Selbstverwaltung in andern Ländern 7

U.

Ugaus parvenda, de spenda, baselgia 93
„Umbieten" durch d. Weibel 81
Umfrage 78. 91
Unterstützungsbedürftige 80. 110
Unterstützungspflicht gegenüber Armen 108. 110
Untersuchungshaft 80
Unterthänigkeit 18. 23
Untervatz 72. 74
Urnensystem 76—77
Utilitäten 46. 59. 79

V.

Valendas 95
Veräusserung von Gemeindeeigentum 66. 67
Veräusserung von Wäldern 42
Verbindungsstrassen 100
Vereinbarkeit v. Ämtern 94. 95
Verfassungen der Kr. u. Gem. 44 (s. a. Statutarrecht)
Verfassungsänderungen der Selbstverwaltungs - Körper (s. Statutenrevision)
Verfügungsgewalt der polit. Gemeinde 66
Verhältnis d. Kreise u. Gem. zu einander 50—52
Vermögen und Vermögensverwaltung 51. 114
Vermögens- u. Erwerbsausweis 74
Verordnungsrecht der Regierung 41. 43
Versammlungssystem 76. 77. 80—83
Versammlungstermin 82

Verschenkung öffentl. Vermögens 114
Versicherungswesen, Aufsicht darüber 85
Vertretung der Gem. gegenüber Behörden 86
Verwaltung 3
„ äussere 114-118
„ innere 98—113
Verwaltungsbefehle 43
„ u. Gerichtsorganisation 31. 32. 34—38
Viehinspektor 92
„ seuchen 92. 118
Vogt 20
Volksabstimmungen 31. 32. 41
Volksgesetzgebung (s. Referendum)
Volksland = Allmend (s. Allmend)
Volkssouveränität 32
„ wirtschaftswesen (s. 1. Wirtschaftswesen, 2. Volkswohlfahrt)
Volkswohlfahrt 107—113
Vorderrhein 22. 38. 70
Vorschlagsrecht für Beamte 54. 57
Vorstand 86, engerer 92

W.

Wählbarkeit 94
Wahl- u. Abstimmungsmodus 76—83
„ Freiheit 77
„ und Stimmkreise für Landessachen 76. 78
Wahlen und Abstimmungen (s. Stimm- und Wahlrecht)
Wald 64
„ eigentümer 99
„ frevel 87
„ und Holzverkäufe 99
„ hüter 92
Waldkommission 88
„ nutzungen 99
„ ordnungen 46
„ vogt 92
Wasserpolizei 101
Wegmacher 100
Wehrpflicht 79
Weibel 92
„ gang 81
Weiderecht 57
Werkmeister 86. 92
Wiederwählbarkeit 96
Winterschulen 112
Wirtschaftspatenttaxen 116
Wirtschaftswesen 98—107
Wuhr- und Schutzbauten 101

Z.

Zehngerichtebund 22. 23. 26
Zentrale Hoheit 54. 55
„ Oberaufsicht 44-49
Zentralisierte Verwaltung 38
Zentralisation des Armenwesens 109
Zerlegung in Wahldistrikte 77
Zillis-Reischen 81
Zivilprozessordnung 94
„ standsbeamter 93
„ „ gesetzgebung 40
„ „ verhältnisse 40
Zuoz 60. 95
Zweckverbände 62. 109. 110